



ACADEMIA MILITAR

Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha

Autor: Aspirante Aluno Raquel Raimundo Santos Ferreira

Orientador: Tenente-Coronel Mário Guedelha

Coorientador: Tenente-Coronel Paulo Machado

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2018



ACADEMIA MILITAR

Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha

Autor: Aspirante Aluno Raquel Raimundo Santos Ferreira

Orientador: Tenente-Coronel Mário Guedelha

Coorientador: Tenente-Coronel Paulo Machado

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2018

EPÍGRAFE

“A grandeza de uma profissão é talvez, antes de tudo, unir os homens: não há senão um verdadeiro luxo e esse é o das relações humanas.”

Antoine de Saint-Exupéry
(O Citador, 2018)

DEDICATÓRIA

À minha família e amigos, por todo o apoio que demonstraram ao longo deste percurso e por sempre acreditarem em mim.

AGRADECIMENTOS

O percurso desta investigação consistiu numa enorme jornada, com avanços e recuos na pesquisa, para a qual contribuíram com profunda dedicação um conjunto de pessoas e às quais ficarei eternamente grata pela colaboração.

Ao Diretor dos Cursos na Academia Militar, Tenente-Coronel Alberto, por ter acompanhado os trabalhos de investigação do XXIII curso, prestando o devido auxílio.

Ao meu Orientador, Tenente-Coronel Mário Guedelha que constituiu um pilar essencial neste trabalho. Desde cedo mostrou vontade de me acompanhar e colaborar na investigação, colaborando com os seus conhecimentos e experiência. Obrigado pela disponibilidade e suporte!

Ao meu Coorientador, Tenente-Coronel Paulo Machado, pela contínua preocupação e disponibilidade para acompanhar a investigação e pelo sentido crítico que permitiu uma constante melhoria do relatório. Obrigado!

A todos os entrevistados, portugueses e espanhóis, um agradecimento muito especial pela disponibilidade e prontidão para colaborar na investigação, através da partilha de conhecimentos e experiências de cada um.

Aos meus pais e à minha irmã, pela revisão do trabalho e por me terem dado as condições ideais para trabalhar sempre que os visitava, mas sobretudo pelo carinho, afeto e gosto em ouvir-me falar sobre “segurança”.

Ao meu companheiro, pela sua compreensão, carinho e amizade.

Aos camaradas de curso e a todos os que me acompanharam ao longo do percurso académico e me apoiaram na concretização deste estudo, o meu eterno agradecimento.

RESUMO

A presente investigação, subordinada ao tema “Forças de Segurança: Análise comparativa entre Portugal e Espanha”, pretende analisar comparativamente os modelos policiais de Portugal e Espanha, com base no eixo central de Forças de Segurança de âmbito nacional, atendendo às atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças.

Com vista a alcançar este objetivo, definiu-se o modelo policial espanhol em comparação com o modelo policial português, constituindo assim os dois casos de estudo da investigação, e delimitou-se a mesma à análise das Forças de Segurança dos dois países - Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, bem como a *Guardia Civil* e a *Policía Nacional*.

A metodologia utilizada segue um tipo de estudo dedutivo, estando dividido numa parte conceptual e numa parte prática. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, bem como os resultados das entrevistas, através de duas matrizes SWOT e uma tabela comparativa, para responder à Questão Central, cumprir os objetivos e alcançar o estado final desejado.

O relatório final está organizado em seis capítulos, seguindo uma lógica de explicação até à demonstração. Assim, este inicia-se com a abordagem conceptual onde se pretende analisar alguns conceitos e matéria já produzida neste âmbito, clarificar a evolução e classificação dos modelos policiais e estudar os modelos policiais de Portugal e Espanha, aplicando as variáveis de análise aos dois casos de estudo.

As principais conclusões assentam na premissa que existem diferenças entre o modelo policial de Portugal e o modelo policial de Espanha, no entanto estas diferenças são fruto de um quadro político e histórico díspar entre os dois países. Importa refletir nos pontos positivos e negativos do Sistema de Segurança Interna português e do seu modelo policial, em comparação com o país vizinho, no sentido de aperfeiçoar o mesmo.

Uma importante reforma seria na mentalidade dos oficiais das Forças de Segurança, investir numa cultura de cooperação em oposição ao clima de competição, com o objetivo de obter resultados mais eficientes e eficazes em prol do cidadão.

Palavras-chave: Forças de Segurança; Modelo Policial; Espanha

ABSTRACT

The present investigation, underneath the subject "Security Forces: Comparative Analysis between Portugal and Spain", aims to analyze the Portuguese and Spanish police model, based on the National Security Forces alignment, taking into consideration the attributions, responsibility, structure and guardianship of each one.

In order to accomplish this purpose, the Spanish police model was defined in comparison with the Portuguese one, establishing the two investigation cases; following the same approach, the analysis was delimited also to both countries Security Forces - National Republican Guard and the Public Security, as well as the Civil Guard and the National Police.

The methodology used follows a logical study, being divided into a conceptual part and a practical part. Was used the bibliographical research, as well as interview results, through two SWOT matrix and a comparative table, to answer the main question, to fulfill the objectives and to reach the desired final outcome.

The final report is organized into six chapters, from a logical explanation up until the demonstration. As a result, it begins with a theoretical section where it is intended to analyze some concepts and notions already generated in this scope, to clarify the evolution and classification of police models and to study the ones from Portugal and Spain, applying the analysis variables to the two case studies.

The main conclusions are based on the premise that there are differences between the police model of Portugal and the police model of Spain. However, these are the result of a contrasting political and historical background between the two countries. It is important to reflect on the positive and negative aspects of the Portuguese Internal Security System and its police model, in comparison with the neighboring country, in order to improve the same.

A significant transformation would be, on the mentality of the National Security Forces officers, invest in a culture of cooperation in opposition to competition, with the intent of obtaining more efficient and effective results for the citizen.

Keywords: Security Forces; Police Model; Spain.

ÍNDICE GERAL

EPÍGRAFE	ii
DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE GERAL	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	x
ÍNDICE DE TABELAS	xi
LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS	xii
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	xiii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – QUADRO CONCEPTUAL	4
1.1 Forças de Segurança	4
1.2 A Segurança e Segurança Interna	4
1.3 Políticas Públicas de Segurança.....	6
1.4 Variáveis de análise	6
CAPÍTULO 2 – MODELOS POLICIAIS.....	7
2.1 Evolução e Classificação dos Modelos Policiais	7
2.2 Modelos Europeus.....	9
CAPÍTULO 3 – ESTUDO-CASO DE PORTUGAL	10
3.1 Sistema de Segurança Interna Português	10
3.2 Modelo Policial Português.....	12
3.3 Eixo dual de Forças de Segurança.....	13
3.4 Variável Atribuições	14
3.5 Variável Área de Responsabilidade	16

3.6	Variável Estrutura	18
3.7	Variável Tutela.....	19
CAPÍTULO 4 – ESTUDO-CASO DE ESPANHA		20
4.1	Sistema de Segurança Nacional Espanhol	20
4.2	Modelo Policial Espanhol.....	21
4.3	Eixo dual de Forças e Corpos de Segurança do Estado	22
4.4	Variável Atribuições	23
4.5	Variável Área de Responsabilidade	24
4.6	Variável Estrutura	24
4.7	Variável Tutela.....	25
CAPÍTULO 5 – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO		26
5.1	Natureza do estudo	26
5.2	Técnicas de Recolha de Dados	26
5.3	Caracterização da Amostra	27
5.4	Delimitação da Abordagem.....	28
5.5	Questão Central e Questões Derivadas	28
5.6	Método de Análise.....	29
CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS		31
6.1	Apresentação e análise das entrevistas	31
6.1.1.	Apresentação e análise das entrevistas do Guião 1	31
6.1.2.	Apresentação e análise das entrevistas do Guião 2	36
6.1.3.	Apresentação e análise das entrevistas do Guião 3	43
6.2	Análise comparativa	49
CONCLUSÃO.....		52
BIBLIOGRAFIA		57
APÊNDICES		I
APÊNDICE A – Resumo da Reforma do Sistema de Segurança Interna		I

APÊNDICE B – <i>Real Decreto 770/2017</i>: mudanças significativas da revisão legislativa	IV
APÊNDICE C – Competências Específicas das Forças de Segurança portuguesas	V
APÊNDICE D – Competências Específicas das Forças e Corpos de Segurança do Estado espanhóis	VII
APÊNDICE E – Sumário da Amostra	VIII
APÊNDICE F - Carta de Apresentação	X
APÊNDICE G – Guião de Entrevista a Oficiais da GNR e da PSP (Guião 1)..	XI
APÊNDICE H – Guião de Entrevista a Entidades Políticas e Académicas Portuguesas (Guião 2)	XIII
APÊNDICE I– Guião da Entrevista a Oficiais Espanhóis (Guião 3)	XV
APÊNDICE J – Modelo de Análise da Investigação	XVII
APÊNDICE K – Relação entre as Questões Derivadas e a fonte de informação	XVIII
APÊNDICE L – Suporte digital das entrevistas	XIX
APÊNDICE M – Suporte escrito das entrevistas	XX
ANEXOS	XL
ANEXO A – Estrutura do Sistema de Segurança Interna	XL
ANEXO B – Estrutura do Ministério do Interior Espanhol	XLI
ANEXO C – Estrutura da <i>Dirección General de la Guardia Civil</i>.....	XLII
ANEXO D – Estrutura da <i>Dirección General de la Policía</i>	XLIII
ANEXO E – Mapa de Espanha: zonas de responsabilidade	XLIV

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Cenário X.....	I
Figura 2 - Cenário Y.....	II
Figura 3 - Cenário Z.....	II
Figura 4 - Modelo de Análise da Investigação	XVII
Figura 5 - Relação entre as Questões Derivadas e a fonte de informação.....	XVIII
Figura 6 - Estrutura do Sistema de Segurança Interna	XL
Figura 7 - Estrutura do Ministério do Interior.....	XLI
Figura 8 - Estrutura da <i>Dirección General de la Guardia Civil</i>	XLII
Figura 9 - Estrutura da Dirección General de la Policía	XLIII
Figura 10 - Mapa de Espanha por zonas de responsabilidade	XLIV

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 1	31
Tabela 2 -Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 1	32
Tabela 3 - Sinopse das respostas à questão nº3.1 do Guião 1	33
Tabela 4 - Sinopse das respostas à questão nº3.2 do Guião 1	34
Tabela 5 - Sinopse das respostas à questão nº3.3 do Guião 1	35
Tabela 6 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 2	36
Tabela 7 - Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 2	37
Tabela 8 - Sinopse das respostas à questão nº3 do Guião 2	39
Tabela 9 - Sinopse das respostas à questão nº4.1 do Guião 2	40
Tabela 10 - Sinopse das respostas à questão nº4.2 do Guião 2	40
Tabela 11 - Sinopse das respostas à questão nº4.3 do Guião 2	41
Tabela 12 - Sinopse das respostas à questão nº5 do Guião 2	42
Tabela 13 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 3	43
Tabela 14 - Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 3	44
Tabela 15 - Sinopse das respostas à questão nº3 do Guião 3	45
Tabela 16 - Sinopse das respostas à questão nº4 do Guião 3	46
Tabela 17 - Sinopse das respostas à questão nº5.1 do Guião 3	47
Tabela 18 - Sinopse das respostas à questão nº5.2 do Guião 3	47
Tabela 19 - Sinopse das respostas à questão nº5.3 do Guião 3	48
Tabela 20 - Sinopse das respostas à questão nº6 do Guião 3	48
Tabela 21- Matriz SWOT – Caracterização do modelo policial português	49
Tabela 22 – Matriz SWOT - Caracterização do modelo policial espanhol	50
Tabela 23 – Tabela comparativa do sistema português e espanhol	50
Tabela 24 - Relação dos Entrevistados	VIII
Tabela 25 - Relação das Entrevistas	IX
Tabela 26 - Ordem dos Entrevistados	XIX

LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICES

-
- Apêndice A - Resumo da Reforma do Sistema de Segurança Interna**
- Apêndice B - Real Decreto 770/2017: mudanças significativas de revisão legislativa**
- Apêndice C - Competências Específicas das Forças de Segurança portuguesas**
- Apêndice D - Competências Específicas das Forças e Corpos de Segurança espanhóis**
- Apêndice E - Sumário da Amostra**
- Apêndice F - Carta de Apresentação**
- Apêndice G - Guião de entrevista a Oficiais da GNR e da PSP (Guião 1)**
- Apêndice H - Guião de entrevista a entidades políticas e académicas portuguesas (Guião 2)**
- Apêndice I - Guião de entrevista a entidades espanholas (Guião 3)**
- Apêndice J - Modelo de Análise da Investigação**
- Apêndice K - Relação entre as Questões Derivadas e a fonte de informação**
- Apêndice L - Suporte digital das entrevistas (CD)**
- Apêndice M - Suporte escrito das entrevistas**

ANEXOS

-
- Anexo A - Estrutura do Sistema de Segurança Interna**
- Anexo B - Estrutura do Ministério do Interior Espanhol**
- Anexo C - Estrutura da *Dirección General de la Guardia Civil***
- Anexo D - Estrutura da *Dirección General de la Policía***
- Anexo E - Mapa de Espanha: zona de responsabilidade**

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AMN	Autoridade Marítima Nacional
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção
DTer	Destacamento Territorial
ESN	<i>Estrategia de Seguridad Nacional</i>
EUROGENDFOR	<i>European Gendarmerie Force</i>
EUROPOL	<i>European Union's Law Enforcement Agency</i>
FA	Forças Armadas
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FS	Força de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GC	<i>Guardia Civil</i>
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GRESI	Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna
IC	Investigação Criminal
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
LOFCS	Lei Orgânica das Forças e Corpos de Segurança
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei da Organização da Investigação Criminal
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
OE	Objetivos Específicos
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PC	Proteção Civil

PCCFSS	Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PN	<i>Policía Nacional</i>
PPS	Políticas Públicas de Segurança
PSP	Polícia de Segurança Pública
PTer	Posto Territorial
QD	Questão Derivada
SAA	Sistema de Autoridade Aeronáutica
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente
SGSSI	Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Sistema de Informações de Segurança
SSI	Sistema de Segurança Interna
TN	Território Nacional
ZA	Zona de Ação

INTRODUÇÃO

O Trabalho de Investigação Aplicada encerra um percurso de cinco anos na Academia Militar, durante os quais se aprende e adquire conhecimentos que, com a experiência, contribuem para o cumprimento da missão dos oficiais aqui formados.

Nesta sequência, e no âmbito do Mestrado Integrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança, surge o presente Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada subordinado ao tema “Forças de Segurança: uma análise comparativa entre Portugal e Espanha”.

A reestruturação do Sistema de Segurança Interna (SSI) português é ciclicamente discutida entre autores nacionais, tendo sido alvo de estudo em 2006 por uma equipa do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) de onde resultou o relatório do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. O relatório identifica um excesso de atores no modelo de segurança interna português, identificando ainda como vulnerabilidades, “a existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal, potenciando os conflitos de competências e constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação” (Branco, 2017).

O estudo aponta três possíveis caminhos: a múltipla dependência, a dependência única e a dependência única com redução de atores, servindo de base para a reforma do Sistema de Segurança Interna e da Investigação Criminal, nomeadamente ao nível do enquadramento normativo, a qual acarretou alterações legislativas, redistribuição de competências e criação de novas estruturas nestes domínios.

Desta reforma resultou a intenção do legislador em manter o dualismo policial, constituído por uma força de segurança de natureza militar – a Guarda Nacional Republicana (GNR), e uma de natureza civil – a Polícia de Segurança Pública (PSP), como consta no Artigo n.º 25 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, bem como a criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).

Após dez anos da reforma, considera-se pertinente analisar as atuais leis orgânicas e a articulação entre as Forças de Segurança (FS) nacionais, com foco no eixo dual de forças, comparando com o modelo policial utilizado em Espanha.

Nesta senda, a finalidade última do presente estudo reside na verificação de pontos positivos e negativos do sistema policial português permitindo aperfeiçoar o mesmo numa futura reforma.

Partindo de um estudo comparativo com base na legislação vigente das FS dos dois países e nas Políticas Públicas de Segurança (PPS), o objetivo geral desta investigação consiste em analisar comparativamente os modelos policiais de Portugal e Espanha, com base na estrutura dual de FS de âmbito nacional, atendendo, atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das mesmas.

Os Objetivos Específicos (O.E.) que concorrem para o objetivo geral são (1) caraterizar o modelo policial português no âmbito do SSI com ênfase no eixo dual de FS nacionais, (2) caraterizar o modelo policial espanhol no espectro administrativo espanhol com ênfase no eixo dual de Forças e Corpos de Segurança do Estado (FCSE), (3) analisar as vantagens e inconvenientes dos modelos policiais português e espanhol, (4) caraterizar e distinguir as forças de segurança nacionais dos modelos português e espanhol – GNR, PSP, GC, PN.

Relava-se o cariz inovador desta investigação, através da comparação com outro modelo policial europeu, uma vez que outros estudos realizados neste âmbito utilizaram diversas variáveis, mas somente no âmbito nacional.

A presente investigação incide temporalmente no período de 2007 a 2017 e espacialmente é delimitada a dois países europeus: Portugal e Espanha. O objeto de estudo desta investigação limita-se às FS que constituem o modelo dual português e, no caso de Espanha, o foco da investigação será a *Guardia Civil* (GC) e a *Policía Nacional* (PN).

Dedutivamente e indo ao encontro do modelo de análise, a presente investigação pretende responder à seguinte Questão Central (QC): “como se caracterizam e distinguem os modelos policiais de Portugal e Espanha?”.

A sua estrutura divide-se em seis capítulos, iniciando com o Quadro Conceptual no qual são explanados alguns conceitos considerados pertinentes para o desenvolvimento da investigação e relacionados entre si. No capítulo dois aprofunda-se o tema dos modelos policiais nas vertentes da evolução e classificação dos mesmos, bem como se efetua uma abordagem sucinta a três distintos modelos europeus. Nos capítulos três e quatro apresentam-se os dois casos de estudo: Portugal e Espanha. Aborda-se assim o sistema de segurança dos dois países, os modelos policiais e as forças de segurança que os compõem, bem como se efetua a análise ao nível das diferentes variáveis. De seguida, o capítulo cinco diz respeito ao Enquadramento Metodológico, apresenta-se a metodologia de base e fundamentam-se as

opções seguidas. Posteriormente, caracteriza-se o contexto de observação e descrevem-se os métodos e as técnicas de recolha, tratamento e análise de dados. Por último, o capítulo seis apresenta, relaciona e discute os resultados obtidos, através da análise às entrevistas realizadas, da elaboração de duas matrizes SWOT e de uma tabela comparativa, tendo sempre por base a pesquisa bibliográfica previamente concretizada.

A investigação culmina com as conclusões onde é retomado o objetivo do trabalho, enfatizados os principais temas abordados e refletidos os resultados obtidos, de forma a responder às questões derivadas e central.

CAPÍTULO 1 – QUADRO CONCEPTUAL¹

No seguimento da justificação e descrição do tema, é imprescindível a análise dos estudos e matérias já produzidos neste domínio de forma a tornar a pesquisa sustentada por obras e autores de referência, bem como clarificar os conceitos mais pertinentes.

1.1 Forças de Segurança

As Forças de Segurança, são um conjunto de organismos públicos que estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apertidários e concorrem para garantir a segurança interna² (AR, 2008).

Compete a estes organismos “manter e repor a ordem pública”, sendo a sua missão “defender a ordem estabelecida pelo poder legalmente constituído e manter os acontecimentos sob controlo” (Branco C. , 2000, p. 77).

Segundo Vitalino Canas (2007, p. 461), existem “quatro critérios que podem auxiliar na distinção entre FSS”: o critério formal, o critério nominal³, o critério estrutural⁴ e, por fim, o critério material⁵. Recorrendo a esta divisão, na presente investigação considera-se para efeitos de distinção entre FSS o critério formal, o qual se sustenta nos diplomas orgânicos, considerando assim apenas a GNR e a PSP como as únicas FS e as restantes organizações como Serviços de Segurança (Canas, 2007).

1.2 A Segurança e Segurança Interna

Dando primazia ao conceito de segurança, Rui Pereira⁶ define como sendo, em simultâneo, “um direito fundamental dos cidadãos, uma obrigação essencial do Estado de Direito, um parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade da Democracia e um fator

¹ Segundo Fortin (2003, p. 371), o quadro conceptual é “a disposição dos conceitos estudados numa investigação de maneira a fornecer uma justificação racional e uma perspectiva ao estudo”.

² Cf. n.º 1 do Artigoº 25 da Lei 53/2008.

³ Segundo o mesmo autor (2007), o critério nominal define que as FS são todas as polícias propriamente ditas, nomeadamente a GNR, PSP, PJ, PM e PJM, sendo os Serviços de Segurança o SIS, SEF e os órgãos da polícia aeronáutica.

⁴ Define como critério estrutural aquele em que as Forças de Segurança “apresentam uma organização de comando de tipo militar, hierarquizadas e dispendo de meios coercivos e dispositivos que lhes permitem fazer face a situações de violência de massas (GNR, PSP e PM), sendo que os restantes se organizam numa lógica de Administração Pública (PJ, SEF e SIS)” (Canas, 2007, p. 461).

⁵ Por último, Canas (2007) distingue o critério material pela utilização de forças uniformizadas e armadas e, em oposição, os serviços não apresentam necessariamente estas características.

⁶ Ministro da Administração Interna nos XVII e XVIII Governos Constitucionais.

decisivo de desenvolvimento económico e coesão social” (Pereira, 2009 citado em Fonseca, 2010, p. 4).

Sendo um dos três fins últimos do Estado – juntamente com a justiça e o bem-estar, a segurança é um objetivo permanente e consiste na primeira preocupação (Silva, 2015, p. 54), englobando “o carácter, a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigo” (Fernandes, 2005, p. 30).

Numa perspetiva jurídica, “encontra-se o conceito de segurança em diversas normas. Desde logo surge como um dos direitos fundamentais dos cidadãos, previsto no artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa” (Silva, 2015, p. 57), no qual refere que todos têm direito à segurança. Nesta perspetiva, Teixeira (2002, p. 10) acrescenta que a “segurança é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem segurança não há desenvolvimento económico”.

Já na Constituição de 1822, a ideia de segurança representava a proteção do governo perante todos os cidadãos. Esta perspetiva é entendida doutrinalmente numa dupla vertente: “a negativa, correspondente ao direito subjetivo à segurança, e positiva, traduzindo-se num direito positivo à proteção através dos poderes públicos contra agressões ou ameaças” (Moreira & Canotilho, 2007, p. 479).

Nesta sequência, “a segurança assume diversas dimensões, consoante o critério de classificação” (Fonseca, 2010). Se o critério de classificação for o setor do Estado que é abrangido, pode inserir-se a Segurança Interna (SI) como o setor da estabilidade política e social.

O primeiro conceito de SI surgiu na década de 80, segundo o qual, este conceito é,

“atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, regular o exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Assembleia da República [AR], 2008a, p. 6135).

Nogueira (2005, p. 247) reforça a ideia de “atividade permanente e plurisectorial”, que tem como áreas de atuação “as informações, a manutenção da ordem pública, a prevenção geral da criminalidade, a coadjuvação na investigação da criminalidade (...)”.

Segundo Cristina Montalvão Sarmento (2010, p. 16), “a segurança, e em particular a segurança interna, pelo seu lado, depende das conceções do Estado”, sendo que a emergência do Estado moderno depende da capacidade do poder de assegurar a segurança.

1.3 Políticas Públicas de Segurança

O atual quadro político e social exige que o vetor político tenha a capacidade de dar resposta a novos desafios e ameaças, através da implementação de PPS coerentes e eficazes.

Mény e Thoening, em 1989, definem política pública como “um produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental” (Clemente, 2006, p. 75). Para Müller é “um processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política pública é resolver os desajustamentos” (Oliveira, 2006, p. 75).

Anos mais tarde, Clemente (2006) afirma que as PPS nascem da assunção política das necessidades de segurança, geradas pela sociedade e provocadas pelo sentimento de insegurança. Assim, é através da colocação na agenda política dos problemas que são colocados pela sociedade civil que se constroem estas políticas (Silva, 2015).

Num ambiente global de ameaças, o objetivo das PPS é identificar as prioridades e os problemas que a segurança enfrenta (Silva, 2015), sendo que a sua implementação tem de ser no sentido de prevenir as ameaças e riscos que possam vir a manifestar-se contra os cidadãos, as instituições democráticas, as infraestruturas e as FSS (Almeida, 2009).

1.4 Variáveis de análise

As variáveis que constituem a linha orientadora desta investigação são: as atribuições, a área de responsabilidade, a estrutura e a tutela, sendo que neste trabalho se adota como definição destas variáveis os conceitos explanados no Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora (2011).

Relativamente à primeira variável, entende-se por **atribuição** a “responsabilidade própria de um cargo ou de uma função; poderes próprios de certas autoridades; deveres; funções” (2011, p. 100). Na segunda variável é necessário dividir os dois conceitos, sendo que a área compreende o “espaço reservado a uma função específica (...), zona de influência ou de controlo” (2011, p. 82). Já por responsabilidade entende-se a “obrigação de responder por atos próprios ou alheios” (2011, p. 685). Assim, **área de responsabilidade** significa o espaço reservado ou zona de influência em que há a obrigação de uma entidade em responder por atos próprios ou alheios. A terceira variável, **estrutura**, diz respeito, à “disposição e organização dos elementos essenciais que compõe um todo” (2011, p. 343). Por último, a **tutela** compreende a “autoridade legal sobre uma pessoa menor ou incapaz” (2011, p. 785).

CAPÍTULO 2 – MODELOS POLICIAIS

Por se observar que o tema é abrangente, considera-se pertinente reservar um capítulo com o objetivo de apresentar a evolução, definição e classificação dos modelos policiais, bem como focar a pesquisa em três diferentes modelos europeus.

Cada país tem um sistema policial composto por uma ou mais forças, de natureza civil ou militar, com competências específicas ou genéricas de investigação criminal. De acordo com essas forças e com as suas competências e dependência, existem modelos policiais correspondentes.

Importa, primeiro, fazer um paralelismo entre sistemas e modelos policiais, sendo que, neste ensejo, os sistemas policiais são o todo onde se inserem os vários modelos. Pode definir-se então sistema policial como “cada uma das diferentes famílias em que se pode encontrar os modelos de organização policial⁷” (Márquez, 1999).

Assim, os sistemas policiais dividem-se, genericamente, em “dois grupos: o dos países que possuem apenas um único corpo de polícia e os que, pelo contrário, distribuem essa responsabilidade por diversas forças” (Branco C. M., 2013, p. 205), nos quais cada grupo corresponde a um modelo diferente.

2.1 Evolução e Classificação dos Modelos Policiais

Fruto das características dos novos conflitos sociais, muitos países careceram de criar ou reformular os seus corpos de polícia para que estes atingissem um desempenho mais eficiente e, conseqüentemente, as polícias iam-se desenvolvendo a partir de duas correntes: o modelo francês (gendármico) e o modelo inglês (civil) (Bessa, 2015, p. 52).

Jean-Claude Monet, em 1993, apresentou uma perspetiva mundial dos sistemas policiais⁸, dividindo-os em Monista, Dualista ou Pluralista de acordo com o número de forças existentes no país, em Centralizados ou Descentralizados de acordo com a localização do poder, e em Estatizados ou Municipais, se o país está dividido em Estados ou Municípios, respetivamente.

⁷ Tradução própria.

⁸ Importa referir que esta investigação vai focar-se apenas nos conceitos Monista, Dualista e Pluralista, bem como na diferença entre Centralizado e Descentralizado com base nos dois países em análise.

Lourenço et al. (2015) simplificam a classificação, dividindo os modelos dos países da União Europeia (UE) em dois tipos: o modelo monista no qual os países possuem um corpo principal de polícia e o modelo pluralista no qual a responsabilidade está distribuída por diversas forças do país.

Sousa (2016) usa igualmente como critério o número de polícias no sistema, no entanto não atribui tais nomenclaturas. Assim, distingue os países que possuem apenas uma única polícia e os sistemas que possuem três polícias, sendo uma polícia judiciária e dois corpos de segurança.

Neste ensejo, o modelo monista caracteriza-se por existir apenas um corpo policial no qual são concentradas todas as missões do espectro da segurança e manutenção da ordem e tranquilidade públicas. Por outro lado, o modelo pluralista indica haver uma multiplicidade de forças no sistema, que atuam em diferentes áreas, e dependem de diferentes órgãos.

Concentrando a atenção no modelo dual, este teve origem em França no século XVIII, tendo sido progressivamente adotado noutros países da Europa, bem como noutros continentes através da colonização europeia. Este modelo caracteriza-se pela existência de duas organizações nacionais com funções policiais, com competências policiais genéricas em todo o território, mas em que cada uma tem uma área de responsabilidade, sendo que uma força tem natureza civil e outra natureza militar (Branco C. M., 2013).

De acordo com Bessa (2015, p. 143), o modelo dual

“implica que um país possua dois corpos de polícia distintos que na presença de uma duplicidade de tarefas têm a tendência a individualizarem-se ao nível das missões fundamentais, do seu estatuto e a desenvolverem funções específicas que lhes permitam o monopólio de determinada função policial.”

Neste modelo, a força de natureza militar é internacionalmente conhecida por *gendarmérie*, apesar de em Portugal ser usual a designação de força de segurança de natureza militar. Apesar do estatuto militar das forças gendármicas, a sua missão passa essencialmente por garantir a segurança e tranquilidade públicas. Acresce, no entanto, à função de polícia, uma capacidade que vai para além daquelas que possuem as forças civis e que lhe permite atuar em cenários mais críticos (Bessa, 2015).

Relativamente à classificação em modelo centralizado e descentralizado, esta depende da autonomia que as forças detêm em relação ao poder político. Isto é, quando as questões relativas “aos problemas gestionários e operacionais de um corpo policial está colocado sobre a responsabilidade de uma instância situada ao nível político central” considera-se um modelo centralizado. Pelo contrário, o modelo é descentralizado quando

instâncias políticas descentralizadas tem influência na organização e funcionamento da polícia (Oliveira, 2006, p. 99).

Mais tarde, Bill Tupman e Alison Tupman (1999), apresentaram uma perspectiva evolucionista no espaço europeu em que dividiram os modelos policiais em Modelo Napoleónico, Modelo Nacional e Modelo Descentralizado.

No primeiro caso, este caracteriza-se pela centralização e dualidade. No modelo nacional, as polícias têm uma competência alargada a todo o território nacional, onde existe um diretor nacional que depende do Ministro da Administração Interna ou do Ministro da Justiça. Por fim, o modelo descentralizado caracteriza-se pela autonomia que as várias forças policiais dispersas pelo país detêm, ou seja, as forças estão dispostas por todo o território nacional, com competência territorial apenas nas áreas geográficas onde exercem a sua atividade (Oliveira, 2006).

2.2 Modelos Europeus

Por toda a Europa há uma grande diversidade de FS e, por conseguinte, diversos modelos policiais. “Tal diversidade é fruto das várias medidas que foram adotadas, pelos diferentes governos, para fazerem face aos problemas que se lhes iam deparando e que urgia enfrentar” (Bessa, 2015, p. 142).

O modelo francês influenciou e deixou uma marca duradoura em várias polícias europeias, sendo a *Gendarmierie Nationale* a precursora das forças de segurança europeias com estatuto militar (Bessa, 2015). França tem um modelo centralizado e dual composto por uma força de natureza militar – a *Gendarmierie Nationale* e uma força de natureza civil – a Polícia Nacional (Belloso, 1991).

O sistema policial da Alemanha é “o resultado da sua estrutura federal, dividida em 16 Estados federados, e naturalmente da sua evolução histórica” (Sousa, 2016, p. 259). Nesse sistema, a polícia é parte da administração dos Estados federados, aos quais compete organizar e resolver assuntos relativos à sua polícia (Sousa, 2016). Hoje em dia, este país segue um modelo descentralizado e pluralista, tendo corpos próprios da Confederação, além de um corpo de polícia por cada Estado federado, que perfaz um total de dezasseis.

O modelo policial inglês caracteriza-se pela descentralização, tendo por base a autonomia do sistema das policias locais (Belloso, 1991). E pela pluralidade de forças pois, além destes corpos de polícia local, base do sistema britânico, existem forças de segurança, sem uma atribuição a um determinado município (Bessa, 2015).

CAPÍTULO 3 – ESTUDO-CASO DE PORTUGAL

No presente capítulo, apresenta-se a caracterização do SSI e modelo português, bem como, de forma sucinta, as duas forças suprarreferidas. Por fim, aplicam-se as variáveis em estudo ao modelo policial português.

3.1 Sistema de Segurança Interna Português

Foi com a publicação da Lei n.º 20/87 de 12 de junho que se estabeleceu pela primeira vez um sistema vocacionado para o exercício da função fundamental do Estado – a Segurança Interna (Branco C. , 2010).

Desta forma, “pretendeu-se criar um modelo de geometria variável, alicerçado num conceito alargado de SI e apoiado num conjunto diversificado de meios e entidades que partilham entre si tarefas e missões.” (Branco C. , 2010, p. 94).

O sistema instituído pela Lei n.º 20/87, e posteriormente revisto pela Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto⁹, abrange aspetos como os conceitos, princípios, objetivos, orientações e medidas a adotar para a assegurar a atuação e cooperação das FSS.

No entanto, Branco (2010, p. 92) defende que “a interdisciplinaridade material dos fins prosseguidos pela atividade de SI e a diversidade institucional dos organismos que a protagonizam, criam por vezes dificuldades de coordenação e compatibilização” que nem mesmo a nova lei conseguiu colmatar.

Após 21 anos, o legislador entendeu aprovar uma nova disciplina jurídica, ratificando assim a Lei n.º 53/2008 que veio substituir a antiga LSI (Luís, 2013). Importa salientar que a publicação deste diploma veio dar cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007 de 19 de março que visou criar um sistema que correspondesse ao quadro dos riscos típicos do atual ciclo histórico¹⁰.

⁹ Doravante designada por Lei de Segurança Interna (LSI).

¹⁰ Segundo a Proposta de Lei 184/X, por quadro de riscos típicos do atual ciclo histórico entende-se “os fenómenos de criminalidade grave, de massa e violenta, altamente organizada, transnacional – especialmente a dedicada aos tráficos de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, de pessoas e de armas – e económica e financeira (...), assim como à sabotagem, à espionagem e ao terrorismo” (Assembleia da República [AR], 2008b).

A nova LSI, juntamente com outras alterações legislativas¹¹, foi o culminar do processo de reforma do SSI¹², que teve por base um conjunto de estudos, e concluiu por manter o “princípio da dualidade de Forças de Segurança, em que uma força está organizada em moldes militares e a outra caracterizada como civil” (Branco C. , 2000, p. 79).

Apesar do foco da investigação ser o eixo dual de forças de segurança – GNR e PSP, importa referir que existe uma panóplia de outras forças, e muitos serviços de segurança, igualmente pertencentes ao Sistema. Atualmente, existe em Portugal a GNR, dependente do Ministério da Administração Interna (MAI) e do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a PSP, dependente do MAI, a Polícia Judiciária (PJ), dependente do Ministério da Justiça (MJ), e a Polícia Marítima (PM), dependente do MDN¹³ (Sousa, 2016, p. 127), entre outras que se inserem igualmente nesta diversidade de tutelas políticas.

Como conclusão deste capítulo, destaca-se que o SSI é “um componente da Segurança Nacional, que compreende as várias vertentes que no seu todo contribuem para a prossecução da Segurança como função primordial do Estado” (Lourenço et al. 2015, p. 72).

Assim,

“deverá constituir um sistema coerente, equilibrado e articulado segundo um racional de complementaridade na ação. Um sistema que valorize a cooperação e a colaboração institucionais, orientando a sua ação pelo princípio da articulação dos diferentes atores, e de uma dimensão vertical que acautele a adequada resposta” (Lourenço et al. 2015, p. 67).

Tendo em conta os diferentes conceitos de PPS apresentados no Quadro Conceptual, verifica-se que na base da reforma do SSI foram identificados um conjunto de desajustamentos e foram criadas PPS com o objetivo de os colmatar. Desta forma, é pertinente apresentar uma análise às PPS que marcaram os últimos anos.

Oliveira (2006, p. 285) recua até 1974 e divide a evolução das PPS em três períodos de 1974 até 2002, nomeadamente as “políticas de segurança e consolidação do estado de direito, de 1974 a 1981, as políticas de reafirmação da segurança interna, de 1981 a 1995 e, por último, as políticas de segurança pública, de 1995 a 2002”.

Silva (2015, p. 73 e 74) considera que nos últimos 35 anos, as políticas de segurança em Portugal têm-se “caracterizado pela falta de visão integrada do sistema policial, visando

¹¹ Como as alterações nas Leis Orgânicas das Forças de Segurança e na Lei da Organização da Investigação Criminal.

¹² Ver Apêndice A.

¹³ Ver Anexo A.

mais as lógicas internas ao sistema e às polícias do que voltadas para as necessidades dos cidadãos”.

Com base neste enunciado, o autor divide a evolução das PPS em Portugal em quatro momentos principais, sendo que o quarto período coincide com a reforma do SSI, reportando-se ao intervalo de anos 2003-2008. Estas foram “denominadas políticas reformadoras do Sistema de Segurança Interna, onde a agenda teve como preocupação constante, a introdução de reformas no Sistema de Segurança Interna” (Silva, 2015, p. 74).

Elias, na sua tese de Doutoramento, avança com um quarto período mais alargado que compreende o intervalo de anos de 2005 a 2012, o qual designou “Reforma adiada e mudança mitigada do sistema de segurança interna”. Este período coincide com a aprovação de novos documentos legislativos¹⁴, no entanto “mantém-se a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada uma delas, assim como uma considerável margem de sobreposição das atribuições e competências” (Elias, 2011, p. 141).

3.2 Modelo Policial Português

Fruto da necessidade dos países melhorarem o seu sistema de segurança, as forças evoluíram e desenvolveram-se segundo dois eixos: o modelo francês (gendármico) e o modelo inglês (civil).

Neste ensejo, “em Portugal, fruto de influências várias, foi adotado o modelo francês, ou seja, as forças de polícia, ancestrais da GNR e da Polícia de Segurança Pública, ficaram com estatuto militar ou como força militarizada.” (Bessa, 2015, p. 53).

As palavras de Clemente (2006) vão de encontro ao pensamento de Bessa, afirmando que o modelo policial português segue o modelo continental, tendo influências francesas.

Monet afirma que “podemos classificar [o modelo português] como dualista com tendências para o pluralismo moderado, pois possui corpos de polícia individualizados e especializados em determinadas funções” (Monet, 2001 citado em Bessa, 2015, p. 147).

Clemente concorda com as palavras de Monet, reiterando que o “sistema policial português se situa entre o dualismo puro e o pluralismo moderado”, isto é, “a história particular de cada Estado produz um sistema policial, com peculiaridades próprias. Em Portugal, há a GNR, a par da PSP, enquanto, em Espanha existe a *Policía Nacional* ao lado da *Guardia Civil*”.

¹⁴ Nomeadamente a LSI e a Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC).

Em contrapartida, Branco (2013, p. 212 e 213) defende que, embora Portugal possa considerar o seu modelo dual, esta classificação “tem de ser entendida de forma imperfeita por duas razões”. A primeira é que “a repartição de competências (...) não está suficientemente clarificada, nem obedece ao que doutrinariamente seria adequado num modelo dualista”, ou seja, há sobreposição de competências entre as duas forças que compõem este modelo. A segunda razão é o excesso de atores já apontados pelo estudo do IPRI. O “sistema comporta várias outras polícias específicas que acabam por retirar a exclusividade da repartição de competências à GNR e à PSP”.

Seguindo a divisão suprarreferida de B. Tupman e A. Tupman, Portugal insere-se no modelo Napoleónico, que se caracteriza pela centralização e dualidade, existindo uma força de natureza militar e outra de natureza civil.

A centralização do modelo português é proveniente do “facto da segurança pública, ordem pública e investigação criminal serem competências do Estado Central” (Oliveira, 2006, p. 233), ou seja, todas as forças dependem diretamente do Governo.

Em síntese, o modelo português é único pois comporta algumas características singulares em relação a outros modelos duais. No entanto, é considerado pela generalidade dos autores um sistema com uma base dual porque tem na sua essência duas forças policiais, que atuam em todo o território nacional, no âmbito das suas características e missões, sendo uma de natureza militar – a GNR, e outra de natureza civil - a PSP.

3.3 Eixo dual de Forças de Segurança

A origem da GNR remonta à Guarda Real de Polícia, criada em Portugal em 1801, coincidindo com a época em que surgem na Europa organizações militares semelhantes¹⁵. Esta força foi a verdadeira precursora da GNR, sendo que as duas grandes características distintivas da Guarda tiveram início nessa época e mantêm-se até hoje, ou seja, a dupla dependência e a classificação de Corpo Militar (Branco C. , 2010).

A GNR é assim definida, segundo a sua Lei Orgânica, como “uma força de segurança, de natureza militar, constituída por militares, organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa” (Assembleia da República [AR], 2007b, p. 8043), desempenhando a sua missão na vertente dos sistemas nacionais de segurança e proteção, bem como na execução da política de defesa nacional.

¹⁵ *Gendarmerie* em França (1791), a *Gendarmerie* na Bélgica (1795), a *Maréchaussée* na Holanda (1814), os *Carabinieri* em Itália (1814) e, anos mais tarde, a *Guarda Civil* em Espanha (1844).

Dada a sua natureza militar e polivalência de funções, “a Guarda constitui-se como uma força de charneira, entre as Forças Armadas e as polícias”, sendo a única FS com natureza e organização militares, caracterizando-se como uma Força Militar de Segurança. Desta forma, esta força encontra-se apta para desempenhar todo o espectro de intervenções, desde o tempo de paz ao de conflito ou crise, quer ao nível externo, quer ao nível interno (Branco C. , 2010, p. 241 e 242).

Apesar da GNR ter vindo a alterar a sua estrutura organizacional ao longo dos anos, manteve, como característica praticamente inalterável e fundamental, a sua organização militar e hierarquizada (Branco C. , 2010, p. 184), sendo este seu cariz militar o que a distingue de outras forças e lhe atribui o título de força gendármica.

Pode concluir-se, desta forma, que a GNR é “uma força com dupla função, a militar e a policial, o que a distingue e individualiza, bem como lhe atribui uma grande versatilidade e constitui a sua verdadeira mais-valia” (Branco C. , 2010, p. 241).

A designação Polícia de Segurança Pública surge, pela primeira vez, em 1896 como sendo uma das repartições da Polícia Cívica, criada em 1867. Após diversas reestruturações, em 1927 os Corpos de Polícia Cívica passam a ter a designação que hoje vigora.

A Polícia de Segurança Pública, “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (Assembleia da República [AR], 2007a, p. 6065), estando organizada hierarquicamente.

Importa salientar que o primeiro estatuto da PSP definia esta polícia como um organismo militarizado. No entanto, e ao contrário da GNR, a partir de 1994, a Lei Orgânica deixa de qualificar a força com o estatuto de Força Militarizada.

Cumpra à PSP, enquanto Força de Segurança de natureza civil, desempenhar funções decorrentes da legislação de segurança interna em situações normais, bem como desempenhar funções resultantes da legislação de defesa nacional, estado sítio e estado de emergência em situações de exceção (Branco C. , 2010).

3.4 Variável Atribuições

As atribuições da GNR ocupam um largo espectro de âmbito de atuação. A sua missão é “extensa, multifacetada e exercida em todo o território nacional, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, bem como na execução da política de defesa nacional” (Branco C. , 2010, p. 244). É assim uma “força de segurança com uma missão geral de polícia e com atribuições e poderes de atuação em todo o país” (Guedelha, 2013, p. 8). Nos

termos da sua Lei Orgânica, a GNR tem como missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.” (AR, 2007b, p. 8043).

Em relação à PSP, a esta força cumpre, “em situações de normalidade, desempenhar missões decorrentes da legislação sobre segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre defesa nacional” (Branco C. , 2010, p. 116). Executa as suas atribuições em todo o território nacional, com exceção das áreas atribuídas a outras forças ou serviços de segurança. Decorrente da sua Lei Orgânica, a PSP tem como missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei” (AR, 2007a, 6065).

Numa análise mais profunda, decorrente do artigo 3º das Leis Orgânicas de cada força, note-se que há um alargado espectro de atribuições que se sobrepõe, ou seja, coincidentes para a GNR e PSP, sendo que nestes casos o critério de atuação é a territorialidade. Assim, tendo a mesma missão, atua a força territorialmente competente.

Há, além destas, um conjunto mais reduzido de atribuições específicas para cada força¹⁶, as quais são exercidas em todo o TN pela força que tem competência integral de atuação nessa matéria. Apesar desta divisão, há atribuições específicas de cada força que, no entanto, num entendimento mais abrangente da lei podem ser exercidas por ambas as forças a nível nacional, nomeadamente a proteção do ambiente e a fiscalização e segurança rodoviária, sendo que há a necessidade de clarificação destas atribuições com base em critérios objetivos em razão da matéria ou em razão do terreno.

Numa observação objetiva das atribuições das duas organizações, resulta “que a missão da GNR tem maior abrangência de competências, designadamente quando faz referência aos vários sistemas nacionais de segurança e proteção e à sua contribuição na política de defesa nacional.” (Silva, 2015, p. 212). Esta abrangência provém principalmente do facto da GNR ter uma natureza militar em oposição à natureza civil da PSP.

Relativamente a missões internacionais, as duas forças apresentam semelhanças, mas que, às atribuições da GNR acresce o desempenho de missões militares no âmbito da política de defesa nacional, o qual terá base na sua capacidade de autossustentação logística, interoperabilidade com as Forças Armadas (FA) e doutrina militar (Moleirinho, 2012).

¹⁶ Ver Apêndice C.

Importa salientar que estas duas forças partilham as competências de investigação criminal com a Polícia Judiciária¹⁷. Assim, este serviço de segurança privilegia de um conjunto de competências reservadas que não podem ser deferidas noutros Órgãos de Polícia Criminal (OPC), previstas na LOIC. Há um segundo patamar de crimes, também de competência reservada da PJ, dada a sua especial complexidade, sempre que se cumpram os requisitos do n.º 3 do artigo 7º da LOIC. E, por último, os restantes crimes que além de serem competência de outras forças ou serviços, competem igualmente à PJ, nos quais o critério para a atribuição da responsabilidade é o órgão de polícia criminal que tiver primeiro iniciado a investigação.

Assim, pode concluir-se que no modelo policial português, numa análise exclusiva das FS, cada força tem atribuições específicas com competência integral de atuação, facto que as distingue e lhes atribui a sua especificidade, e há competências comuns. Apesar do legislador definir as várias atribuições, há algumas sobreposições nas quais não está definido nenhum critério objetivo de atribuição da responsabilidade de atuação.

3.5 Variável Área de Responsabilidade

Atualmente, de forma geral, a GNR tem “competência territorial em todo o País [e no mar territorial], cuja unidade elementar de quadrícula é o Posto Territorial” (Cruz, 2014, p. 43). Em contrapartida, a PSP encontra-se nos grandes centros urbanos, estando presente em todos os distritos do país, incluindo as Ilhas Madeira e Açores.

No entanto, antes das alterações legislativas em 2007, eram notórias algumas ambiguidades e sobreposições na definição de responsabilidades. Nesta sequência, a reforma do SSI teve em vista, essencialmente, uma adequada articulação entre as duas forças, “de forma a corrigir os desajustamentos existentes entre o quadro legal e o novo quadro de ameaças e riscos” (Silva, 2015, p. 121), sendo que um dos pontos fulcrais da referida articulação é a sobreposição ou descontinuidade dos dispositivos territoriais (Presidência do Conselho de Ministros, 2007).

Neste sentido, houve o ajustamento do dispositivo territorial, nomeadamente a transferência de responsabilidades entre as forças em algumas freguesias, bem como a limitação das freguesias partilhadas entre as duas FS àquelas que pelos elementos naturais,

¹⁷ Segundo o artigo 1º da Lei 37/2008, Lei Orgânica da Polícia Judiciária, este organismo é um “Corpo Superior de Polícia Criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça”.

vias de comunicação ou a própria descontinuidade das freguesias aconselham tal partilha (Presidência do Conselho de Ministros, 2007).

Neste sentido, aquando da reorganização territorial, o critério de definição das áreas de responsabilidade passou a ser o limite das freguesias. Nos casos em que a linha delimitadora da freguesia coincide com imóveis/ habitações/ prédios rústicos, segundo as Especificações Técnicas para a Informatização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (Instituto Geográfico Português, 2010), o que deverá ser tido em conta é a sua morada postal, sendo que os edifícios que pertençam a mais do que uma freguesia, considera-se que está na freguesia em que tiver maior área.

Relativamente às infraestruturas principais dos eixos da rede nacional fundamental e da rede nacional complementar, são atribuídas à responsabilidade da GNR, fora das Áreas Metropolitanas do Porto (AMP) e de Lisboa (AML)¹⁸. Nestas áreas metropolitanas há responsabilidade partilhada, estando definidos por portaria os itinerários principais e itinerários complementares em que compete o cumprimento da missão à GNR e à PSP, respetivamente¹⁹.

Apesar desta reforma e das alterações legislativas, é de notar que ainda existem conflitos territoriais, decorrentes tanto da falta de coerência legal ou da falta de coordenação, como os seguintes exemplos evidenciam.

Com base no critério da continuidade territorial, foram desafetadas da responsabilidade da GNR as autoestradas das AML e AMP. No entanto o mesmo critério não foi aplicado para outros casos, nomeadamente da segurança aeroportuária.

Atente-se no exemplo do aeroporto de Beja. Tendo em conta que ambas as forças têm a missão de segurança aeroportuária e que, estando o país dividido segundo critérios de competência territorial e que a dita instalação se encontra na sua área de responsabilidade, a competência deste local deveria ser concedida à GNR. O mesmo sucede com o aeroporto de Faro, criando uma clara descontinuidade territorial naqueles locais (Branco C. , 2011).

Numa perspetiva relativamente diferente que, no entanto, causa igualmente conflitos nas áreas de responsabilidade das diferentes forças, é a falta de coordenação entre as mesmas. Veja-se o caso da Unidade de Ação Fiscal da GNR. Esta é uma “unidade especializada de âmbito nacional com competência específica de investigação para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira cometida à Guarda”²⁰.

¹⁸ Cf. Portaria n.º 340-A/2007 de 19 de março.

¹⁹ Cf. artigo 2º e artigo 3º da Portaria n.º 778/2009 de 22 de julho.

²⁰ Cf. n.º 1, artigo n.º 41 da Lei 63/2007 de 6 de novembro.

Dando ênfase ao âmbito nacional da mesma, significa que tem competência integral de atuação no território nacional, nomeadamente nas áreas de atuação da PSP, cumprindo, naturalmente, apenas as atribuições que lhe competem. Sendo esta uma competência específica e exclusiva da GNR, não se aplica o critério da territorialidade.

Desta análise tem-se que a localização geográfica é uma das principais características distintivas. Enquanto a GNR assume uma maior dispersão pelo território, a PSP concentra-se, genericamente, nos grandes aglomerados populacionais. No entanto, acresce que a GNR tem competência para exercer policiamento especializado nas áreas de trânsito, fiscal e aduaneiro, fronteiras marítimas e terrestres, bem como proteção e ambiente (Alves, 2011 citado em Moleirinho, 2012).

Em conclusão, atualmente a divisão territorial está melhor delimitada e as áreas de responsabilidade bem articuladas entre as duas forças, no entanto continuam a existir conflitos nas áreas comuns às duas forças, mesmo que nelas desempenhem diferentes atribuições. Ambas as forças prosseguem atribuições em todo o TN, acrescentando à GNR responsabilidades no mar territorial.

3.6 Variável Estrutura

A estrutura orgânica da GNR e da PSP foi alvo de uma enorme “racionalização e otimização, dando origem à atual articulação definida nas suas leis orgânicas” (Silva, 2015, p. 209).

Com a grande reforma do SSI e a nova Lei Orgânica, houve alterações internas na GNR. Desta forma, “o estado-maior deu lugar à criação de três comandos funcionais, as brigadas territoriais foram extintas, subsistindo os grupos territoriais com a designação de Comandos Territoriais, as unidades especiais deram lugar às unidades especializadas, e as de reserva, às de representação e intervenção.” (Branco C. , 2010, p. 277).

Atualmente, o dispositivo territorial da GNR articula-se em Comandos Territoriais (CTer) presentes em todos os Distritos, Destacamentos Territoriais (DTER), comandados por oficiais, e Postos Territoriais (PTer), comandados por sargentos, dispersos por todo o TN.

Relativamente à PSP, no presente e igualmente após as alterações na sua Lei Orgânica, esta força está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, “articulando-se os serviços da Direção Nacional em unidades orgânicas nucleares, departamentalizadas, e em unidades flexíveis, do tipo divisão.” (Silva, 2015, p. 211).

O dispositivo territorial desta força encontra-se organizado em comandos regionais, metropolitanos e distritais, “os quais se agrupam da seguinte forma: Comandos regionais de polícia²¹, Comandos Metropolitanos de Polícia²², Comandos distritais de polícia²³” (Silva, 2015, p. 211). Por sua vez, os Comandos Distritais dividem-se em Divisões e em Esquadras Policiais, ambas comandadas por oficiais.

Em conclusão, considera-se que se verifica alguma paridade em sentido lato na organização das duas forças, em particular com a última alteração orgânica, na qual se suprimiu um escalão de comando. No entanto, apesar do mesmo número de níveis de comando, note-se que dado as especificações das áreas de responsabilidade da GNR e da PSP, a dispersão dos postos é diferente da dispersão das Esquadras, bem como as suas funções e nível de comando.

3.7 Variável Tutela

No SSI português observa-se uma multiplicidade de tutelas ao nível de todas as FSS que a reforma de 2007 não veio colmatar. Relativamente às FS, tanto a PSP como a GNR dependem do MAI. No entanto, esta última, enquanto força militar, depende igualmente do MDN, tendo assim uma dupla tutela.

Neste ensejo, nos termos da LOGNR, as forças da Guarda “dependem do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Defesa Nacional, deste último no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento” (AR, 2007b, p. 8043). A GNR é ainda colocada na dependência do Estado-Maior General das Forças Armadas nos casos e termos do regime do estado de sítio e estado de emergência (Branco C. , 2010).

²¹ Açores e Madeira.

²² Lisboa e Porto.

²³ Com sede em Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO-CASO DE ESPANHA

Na sequência do capítulo anterior, no qual se retratou o Modelo Policial português, vai ser agora trabalhado o Modelo Policial espanhol. Neste Capítulo pretende-se estudar o tipo de modelo adotado neste país, para posterior comparação com o modelo português, bem como estudar as diferentes forças que o compõe e por fim aplicar as variáveis de análise.

4.1 Sistema de Segurança Nacional Espanhol

Espanha caracteriza-se como um Estado social e democrático de direito que tem como eixo central o cidadão. Desta forma, alguns dos objetivos da Segurança Nacional são proteger a liberdade, os direitos e o bem-estar dos cidadãos, bem como garantir a defesa dos valores reconhecidos na sua Constituição (Presidencia Del Gobierno, 2017).

No sentido de preservar a segurança e prosperidade do povo espanhol e cumprir os compromissos em matéria de segurança e proteção exterior de Espanha, este país tem desenvolvido modelos de referência²⁴ em matéria de segurança para atuar face a ameaças globais, como é o caso do terrorismo jihadista (Presidencia Del Gobierno, 2017).

A Estratégia de Segurança Nacional (ESN) para 2017 estabeleceu cinco objetivos²⁵ gerais, comuns a todos os campos de atuação da Segurança Nacional e que orientam a ação do Estado. Estes objetivos permitem ao país responder oportunamente de acordo com as implicações de segurança do novo contexto internacional (Presidencia Del Gobierno, 2017).

Nesta sequência, para fazer frente às estratégias de segurança e dar cumprimento aos objetivos da Segurança Nacional, Espanha tem um Sistema de Segurança Nacional, que no caso das FCSE, se concretiza no Ministério do Interior (Presidencia Del Gobierno, 2017).

A estrutura do Ministério do Interior era regulada pelo Real Decreto 400/2012 e 17 de fevereiro, o qual foi revisto em 2017 e deu origem ao atual Real Decreto 770/2017 de 28 de julho, no qual se desenvolve a estrutura orgânica base do Ministério do Interior²⁶.

Este Ministério é composto por dois grandes órgãos: o Secretário de Estado para a Segurança e o Subsecretariado do Interior (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017).

²⁴ Como, por exemplo, o modelo integral da luta contra o terrorismo.

²⁵ Os objetivos gerais estabelecidos pela ESN são: desenvolver o modelo integral de gestão de crise, promover uma cultura de Segurança Nacional, favorecer o bom uso dos espaços comuns globais, impulsionar a dimensão da segurança no desenvolvimento tecnológico e fortalecer a proteção internacional de Espanha.

²⁶ Ver Apêndice B.

Ambos têm na sua dependência vários órgãos diretivos, dos quais se destacam a *Dirección General de la Policía* e a *Dirección General de la Guardia Civil*²⁷.

Até 1978 existiam três corpos policiais de natureza estatal: *Cuerpo Superior de Policía*, *Policía Armada* e *Guardia Civil*. Atualmente, esses três corpos deram origem às Forças e Corpos de Segurança do Estado (FCSE) – PN e GC -, existindo ainda os Corpos de Polícia dependentes das Comunidades Autónomas – Polícias Autonómicas e os Corpos de Polícia dependentes das Localidades – Polícias Locais (Jefatura del Estado , 1986)²⁸.

No âmbito dos corpos de polícia, “a principal lei reformadora do sistema territorial, funcional e organizacional da segurança interna é a Lei dos Corpos e Forças de Segurança”, a qual, além de definir o “quadro de segurança interna e as competências das forças, estabelece também o estatuto do pessoal pertencente aos diversos corpos policiais” (Oliveira, 2006, p. 144).

A existência de uma coletividade policial que atua no mesmo território com funções similares, obriga a atribuir-lhes princípios básicos de atuação idênticos e critérios estatutários comuns. Desta forma, o mecanismo mais adequado é reunir num só diploma legal a regulamentação destas forças (Jefatura del Estado , 1986).

É deste ensejo que surge a Lei Orgânica das Forças e Corpos de Segurança (LOFCS)²⁹ com o objetivo de estabelecer as linhas principais do regime jurídico tanto das organizações dependentes do Governo da Nação como das Polícias Autónomas e Locais.

4.2 Modelo Policial Espanhol

A realidade atual em Espanha é consequência de grandes mudanças que se verificaram nos anos 70, 80 e 90, com a transição do Estado Totalitário Franquista para o atual Estado Democrático e as políticas de segurança dos anos 80 entre a transição política e a normalização (Brunet, 2006).

Vários autores consideram o modelo adotado em Espanha dual, como Branco (2013), que afirma que o país tem um modelo dual puro, decorrendo da LOFCS a clara distinção entre a *PN* e a *GC*.

Em contrapartida, Oliveira (2006) considera que o sistema policial espanhol segue um modelo pluralista porque é composto por diversas forças que se sobrepõe num mesmo

²⁷ Ver Anexo B.

²⁸ Cf. o artigo 2º da LOFCS

²⁹ Lei Orgânica 2/86 de 13 de março.

território e semi-descentralizado, dado que a legislação estabeleceu um sistema tripartido no qual os poderes de polícia integral residem nas forças dependentes do poder central.

Em consonância com este ponto de vista, também a Constituição prevê a pluralidade policial com base nas diferentes administrações que operam, tanto a nível material como a nível territorial, de forma específica.

A pluralidade de corpos policiais é sentida de forma positiva porque representa uma maior garantia para a defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos, o que compensa os gastos económicos e alguns pontos negativos fruto do número de polícias. Ballbé Malloll (1991) aponta alguns argumentos para esta conclusão, centrando os aspetos positivos da pluralidade policial no princípio da competição entre as forças. Afirma assim que a competição serve de estímulo externo e potencia a atualização e inovação.

Relativamente à divisão que os autores Tupman criaram, o Estado centralizado do século XIX dá lugar a um Estado descentralizado com uma organização administrativa dividida em três níveis que corresponde à organização policial prevista na Constituição (Couselo, 1995).

4.3 Eixo dual de Forças e Corpos de Segurança do Estado

A origem da *Guardia Civil* remonta a 1844 quando, por *Real Decreto*, se cria as *Guardias Civiles* como um corpo especial de força armada de infantaria e cavalaria.

Este corpo de segurança tem vindo a sofrer alterações na sua estrutura e na dependência funcional, tem apostado no reforço da sua componente policial, facto que veio propor uma melhor articulação entre todas as forças e corpos de segurança (Bessa, 2015).

Atualmente, esta força caracteriza-se como um Corpo de Segurança Pública, de natureza militar e de âmbito nacional, e que é parte integrante das FCSE (Granda, 2013). A sua natureza militar com missão de segurança interna confere-lhe, a par da GNR, o título de *gendarmérie*.

Decorrente da LOFCS, a *GC* define-se como “um instituto armado de natureza militar”, com uma dupla tutela dado que dependente do Ministério do Interior relativamente a serviços, retribuições, destinos e meios, do Ministério da Defesa nas missões de carácter militar, ou dos dois Ministérios relativamente à seleção, ensino, armamento e implantação territorial (Jefatura del Estado, 1986, p. 9680).

A sua missão principal é garantir a proteção dos cidadãos perante atos criminosos que podem ameaça-los, assegurar o cumprimento das leis, defender o livre exercício dos direitos

e das liberdades e preservar a segurança dos cidadãos (Granda, 2013), dirigindo os seus esforços com o fim de ser um corpo de segurança próximo do cidadão e uma referência de qualidade, versatilidade e disponibilidade³⁰.

Relativamente à Polícia Nacional, a sua origem remonta ao ano de 1824 no qual houve a necessidade de se criar uma estrutura de segurança moderna nas cidades espanholas que se denominou Polícia General do Reino.

Atualmente, a Polícia Nacional é um “instituto armado de natureza civil, com estrutura hierarquizada que tem como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos, com âmbito e atuação em todo o território nacional” (Jefatura del Estado, 2015, p. 64438).

Segundo o mesmo artigo, a sua missão materializa-se no desempenho das funções atribuídas pela LOFCS, para a qual dispõe de meios materiais e humanos (Jefatura del Estado, 2015), configurando uma dupla vertente. Por um lado, zelar pelo exercício dos direitos dos cidadãos e levar à justiça os que, pela sua conduta, os ponham em causa³¹.

4.4 Variável Atribuições

A *GC* e a *PN*, genericamente, devem zelar pela aplicação de todas as leis e regulamentos, denunciando qualquer infração à administração correspondente, mediante o desempenho de determinadas funções, coincidentes para ambas as forças em análise.

Além da lei prever situações em que haja a necessidade de uma das forças exercer as suas funções fora da sua área de responsabilidade, também define um conjunto de competências específicas de cada força, exercidas em todo o território³². No que concerne a estas competências, o problema não se coloca entre as FCSE, mas sim entre estas e as Polícias Autonómicas, no sentido em que houve a transferências de algumas destas competências da GC e da PN para as autonomias.

Desta alteração resultou a sobreposição de competências uma vez que a LOFCS continua a prever as mesmas competências específicas, de âmbito nacional, para as FCSE, e os estatutos das Polícias Autonómicas preveem, individualmente, as suas competências no seu território.

Importa referir que ambas as forças possuem competência integral de investigação criminal, não existindo um serviço de polícia judiciária independente. Neste sentido, tanto a

³⁰ Retirado de <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html>, em 08 de março de 2018.

³¹ Retirado de <https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html>, em 08 de março de 2018.

³² Ver Apêndice D.

GC como a *PN*, após receberem a notícia do crime, conseguem levar a investigação do mesmo até ao seu término.

Em conclusão, verifica-se que não há atribuições específicas iguais entre as duas forças estatais. No que concerne às competências gerais atribuídas às duas forças enquanto FCSE, está bem delineada a área de responsabilidade na qual têm permissão para atuar e desenvolver as suas missões, bem como está salvaguardada a situação em que uma força atua na área da outra, através da obrigatoriedade de comunicação prévia.

4.5 Variável Área de Responsabilidade

Na perspetiva da *GC* e da *PN*, Espanha está dividida em duas grandes zonas: a área da responsabilidade da *PN*, onde esta exerce as funções anteriormente referidas, que corresponde às capitais de província e aos municípios e núcleos urbanos que o governo determine. E a área de responsabilidade da *GC* que exercerá as suas funções no restante território nacional e no mar territorial (Jefatura del Estado , 1986)³³.

Apesar desta divisão, importa referir que ambas as forças prosseguem as suas atribuições específicas em todo o TN, o que pressupõe a sua atuação na área de responsabilidade de outra força.

O âmbito de atuação das FCSE é nacional, à exceção das competências específicas transferidas para a responsabilidade das comunidades autónomas do País Basco, Navarra, Catalunha e Canárias, que têm um corpo policial próprio e exercem essas competências na sua área de atuação³⁴.

4.6 Variável Estrutura

A *GC* está organizada hierarquicamente, de acordo com as diferentes atribuições, em conformidade com a sua natureza militar³⁵ (Jefatura del Estado , 1986)³⁶.

O órgão central é a Direção Geral da *Guardia Civil*, da qual dependem o Comando de Operações Territoriais, o Comando de Informações, Investigação e Cibercriminalidade, o Comando de Pessoal e Formação e o Comando de Apoio e Inovação. Por sua vez, a organização periférica da mesma é constituída pelas Zonas, Regiões, Companhias e Postos³⁷ (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017).

³³ Cf. n.º 2 do artigo 11º da LOFCS.

³⁴ Ver Anexo E.

³⁵ Ver Anexo C.

³⁶ Cf. n.º 1 do artigo 13º da LOFCS.

³⁷ Cf. artigo 4º da LOFCS.

Igualmente na dependência da Direção Geral está o Gabinete Técnico que, após a última revisão legislativa, passou a ter integrado a Secretaria de Cooperação Internacional (SECI).

Relativamente à *PN*, possui igualmente como órgão central a Direção-Geral da Polícia Nacional, órgão responsável pela ordenação, direção, coordenação e execução das missões de Polícia. Este tem na sua dependência a Chefia Central de Segurança dos Cidadãos e Coordenação, a Chefia Central de Informações, Investigação e Cibercriminalidade, a Chefia Central de Recursos Humanos e Formação e a Chefia Central de Logística e Inovação³⁸ (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017)³⁹.

Pode concluir-se que ambas as forças têm uma direção geral como órgão central coordenador do qual dependem as restantes unidades. No caso da *GC* as suas competências estão distribuídas por quatro comandos centrais com diferentes atribuições e missões. Já no caso da *PN*, tem as competências distribuídas por chefias de acordo com cada área funcional.

4.7 Variável Tutela

Corresponde ao Ministro do Interior o comando superior das FCS, comando este exercido sob a sua autoridade, pelo Secretário de Estado da Segurança, de quem dependem diretamente as duas Direções Gerais.

No entanto, face às diferentes naturezas das forças, também as suas dependências divergem. Assim, “embora funcionalmente ambas dependam do responsável político pela segurança e ordem pública, organicamente só a polícia civil depende exclusivamente daquele, enquanto o corpo militar assume uma dupla dependência” (Branco C. M., 2013, p. 210).

Por outras palavras, a *GC* depende do Ministro do Interior, em termos funcionais, para o desempenho das missões atribuídas pela LOFCS, e do Ministro da Defesa, para o cumprimento das missões de carácter militar (Branco C. M., 2013), bem como no que concerne ao regime de promoções e situações de pessoal (Jefatura del Estado, 1986). Os dois ministérios, em conjunto, coordenam a seleção, a formação, o armamento e a dispersão territorial.

³⁸ Ver Anexo D.

³⁹ Cf. n.º 2 do artigo 3º da LOFCS.

CAPÍTULO 5 – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

No sentido de sedimentar a investigação, o presente o capítulo pretende caracterizar os métodos, procedimentos e técnicas utilizados ao longo do processo de investigação, elementos fundamentais no posterior tratamento dos dados.

5.1 Natureza do estudo

No que concerne ao tipo de abordagem, na presente investigação é usado o método qualitativo⁴⁰ e, por conseguinte, ao longo do trabalho de pesquisa são analisados dados qualitativos como é o exemplo das competências, características e funcionamento das diferentes FSS e análise de estudos que antecederam a reforma do SSI.

Relativamente ao tipo de estudo, opta-se pelo método dedutivo⁴¹ que tem como característica partir sempre de um conhecimento válido à priori com caráter genérico, para uma situação específica, baseando-se no raciocínio racional e lógico. Desta forma, pretende-se nesta investigação deduzir como se articulam as FS nacionais que constituem o SSI ao nível das variáveis definidas.

Por último, uma das premissas do objetivo geral desta investigação é a comparação entre o Modelo Policial Português e o Modelo Policial Espanhol. Por conseguinte, pode afirmar-se que o método de procedimento⁴² seguido neste trabalho é o comparativo⁴³.

5.2 Técnicas de Recolha de Dados

Nesta fase da investigação revela-se pertinente definir os meios e técnicas de recolha de dados⁴⁴ que, após análise e tratamento, contribuem para as conclusões da investigação.

⁴⁰ Segundo Fortin (2009, p. 31), este método baseia-se em factos e princípios determinados pelos contextos históricos e culturais, no qual a descoberta é um elemento essencial do processo. Vaz Freixo (2012) considera que o método qualitativo se aplica quando o investigador pretende uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo pois aprecia o fenómeno sem o controlar.

⁴¹ Segundo Vaz Freixo (2012, p. 106), o método dedutivo “parte do geral para o particular, ou seja, parte de premissas gerais em busca da verdade particular”.

⁴² Lakatos e Marconi (2003, p. 106) definem método de procedimento como “etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenómenos e menos abstratas”.

⁴³ As mesmas autoras (2003, p. 107), de entre os vários métodos, definem o método comparativo como aquele que “realiza comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências”.

⁴⁴ Vaz Freixo (2012, p. 220) afirma que a recolha de dados é um “processo organizado posto em prática para obter informações junto de múltiplas fontes com o fim de passar de um nível de conhecimento para outro nível de conhecimento”.

Seguindo a linha de pensamento de Lakatos e Marconi, as técnicas de recolha de dados podem ser a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica⁴⁵. A presente investigação utiliza a pesquisa bibliográfica, através do recurso a diversas fontes, como livros, revistas e legislação, nomeadamente leis reguladoras da atividade policial dos dois países.

Fortin, Quivy e Campenhoudt acrescentam à colheita de dados as técnicas de entrevista⁴⁶, questionário e observação. De forma a complementar a investigação bibliográfica, recorreu-se igualmente à técnica de entrevista, realizadas a entidades portuguesas e espanholas, oficiais das FS e entidades políticas e académicas relacionadas com o tema.

5.3 Caracterização da Amostra

Nesta investigação selecionaram-se 27 entrevistados e materializaram-se 21 entrevistas, sendo 8 a oficiais portugueses, 6 a oficiais espanhóis e 7 a peritos nacionais. Após a análise das mesmas, validaram-se 21 entrevistas o que corresponde a 78% da amostra.⁴⁷

No sentido de obter melhores resultados, nas entrevistas nacionais optou-se por dividir os entrevistados em dois grupos, sendo-lhes aplicado igualmente dois guiões diferentes. Um vocacionado para militares colocados no terreno e que sentem diariamente as dificuldades e vantagens do modelo implementado, e o outro vocacionado para especialistas com publicações académicas ou com funções de relevância para a investigação em cargos políticos.

No caso dos entrevistados com funções no âmbito territorial, foram escolhidos os CTer da GNR de Santarém, Coimbra e Braga, bem como os DTer de Tomar, Coimbra e Braga. No caso dos Comandos Distritais da PSP, optou-se pelas mesmas cidades e selecionaram-se as Esquadras do Entroncamento, 2ª Esquadra de Coimbra e 2ª Esquadra de Braga.

⁴⁵ A pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, tendo como finalidade colocar o investigador em contato direto com tudo o que foi escrito ou dito, inclusive conferências seguidas de debates (Lakatos & Marconi, 2003).

⁴⁶ Importa salientar que a técnica de entrevista permite uma relação próxima entre os intervenientes pela “aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interação humana”, através dos quais o investigador consegue “retirar informações e elementos de reflexão” pertinentes para o seu trabalho (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 192).

⁴⁷ Ver Apêndice E.

Optou-se por 3 CTer da GNR, e pelos 3 respetivos DTer, e por 3 Comandos distritais da PSP, e pelas 3 esquadras respetivamente, por se considerar um número credível para obter feedback dos oficiais do terreno e porque o objetivo não era fazer uma sondagem, mas sim reunir informação do terreno, no sentido de verificar se existe ou não conflitualidade ao nível das atribuições ou da área de responsabilidade.

A escolha das Unidades deveu-se a uma lógica de conveniência nos deslocamentos uma vez que todas as entrevistas foram presenciais. Optou-se por equivaler os DTer da GNR às Esquadras da PSP, e não às suas Divisões Policiais, por ambas serem o nível mais baixo de comando de oficial.

5.4 Delimitação da Abordagem

A presente investigação incide temporalmente no período de 2007 a 2017. Apesar dos estudos para a reestruturação do SSI remeterem para o ano de 2006, esta alteração do sistema só se verificou entre 2007 e 2008 com a entrada em vigor das novas Leis Orgânicas da PSP e da GNR bem como com a nova Lei de Segurança Interna.

Espacialmente a investigação é delimitada a dois países europeus: Portugal e Espanha. Justifica-se a comparação com o modelo espanhol pela proximidade cultural e territorial, bem como pela doutrina semelhante entre as duas *gendarmeries*.

O objeto de estudo da investigação limita-se às FS com funções de Segurança Interna – GNR e PSP, bem como às Forças e Corpos de Segurança Espanhóis com ênfase no eixo dual de forças de segurança do Estado – *GC* e a *PN*.

5.5 Questão Central e Questões Derivadas

De acordo com o método dedutivo, o tipo de abordagem definido e indo ao encontro ao modelo de análise, a presente investigação pretende responder à seguinte QC⁴⁸: “Como se caracterizam e distinguem os modelos policiais de Portugal e Espanha?”.

A componente das Questões Derivadas (QD) vem a revelar-se um dos pontos mais importantes para que a investigação tome o rumo certo. Assim, neste trabalho definiu-se como QD as seguintes:

⁴⁸ Importa salientar que a Questão Central é uma pergunta explícita tendo em vista desenvolver o conhecimento que existe. Acrescenta-se ainda que esta questão se apresenta como um “enunciado claro e não equívoco que precisa os conceitos a examinar, especifica a população alvo e sugere uma investigação empírica” (Fortin, 2009, p. 73). Segundo Quivy e Campenhoudt (2005, p. 43), uma boa questão central de uma investigação é aquela que “visará um melhor conhecimento dos fenómenos em estudo e não apenas a sua descrição”.

QD 1 - Como se caracteriza o modelo policial português, nomeadamente as forças de segurança de carácter nacional, ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?

QD 2 - Como se caracteriza o modelo policial espanhol, nomeadamente as forças de segurança de carácter nacional ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?

QD 3 - Quais as principais vantagens e inconvenientes dos modelos policiais português e espanhol?

QD 4 - Como se caracterizam e distinguem as forças de segurança nacionais dos modelos português e espanhol – GNR, PSP, GC, PN?

5.6 Método de Análise

Partindo do objetivo geral da investigação, urge a necessidade de criar um modelo de análise⁴⁹ que espelhe de forma organizada e metódica os passos e pontos fulcrais da investigação.

Inicialmente é feita uma abordagem ao Sistema de Segurança Interna Português na perspetiva de estudar as consequências da última reforma do mesmo no modelo policial, concretizando-se na análise das leis orgânicas da GNR, da PSP e da LSI, bem como na análise documental. Posteriormente, caracteriza-se o igualmente Sistema de Segurança e modelo policial espanhol, através da análise das leis da PN, da GC e da lei das FCS.

Procura-se responder à Questão Central, através da comparação dos dois modelos policiais e da análise à legislação vigente nos dois países, materializando-se esta comparação em tabelas comparativas e em duas matrizes SWOT⁵⁰.

No sentido de responder às QD, cruzam-se as respostas das entrevistas com a análise documental⁵¹. Desta forma, as questões 1, 2.1, 2.2 e 3.3 do Guião 1, as questões 1, 2, 3, e 4.3 do Guião 2 e a questão 5.3 do Guião 3 concorrem para a **QD 1**, uma vez que contribuem para a caracterização do modelo português. Já as questões 1, 2, 3 e 4 do Guião 3 concorrem para a **QD 2**, porque permitem a caracterização do modelo Espanhol. Por último, as questões 3.1 e 3.2 do Guião 1, as questões 1, 4.1, 4.2 e 5 do Guião 2 e as questões 1, 5.1, 5.2 e 6 do

⁴⁹ Ver Apêndice J.

⁵⁰ Uma análise SWOT é “uma ferramenta que serve para identificar e analisar as forças e fraquezas de uma organização, bem como as oportunidades e ameaças reveladas na análise do ambiente externo” (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 169). Consiste em analisar o ambiente externo e interno das organizações através dos parâmetros em cima elencados (Tavares, 2006).

⁵¹ Ver Apêndice K.

Guião 3 concorrem para **QD 3**, porque contribuem para a caracterização dos dois modelos, nomeadamente na identificação de vantagens e fragilidades dos mesmos, da dualidade policial e da independência do serviço de polícia judicial. Para a **QD 4** contribuem a análise bibliográfica do corpo teórico do trabalho.

De forma a concretizar o estudo, torna-se imprescindível operacionalizar as variáveis⁵² utilizadas. Neste sentido, com a variável atribuições pretende-se, através das Leis Orgânicas de cada força ou corpo de segurança, estudar as funções e competência genérica e especializada de cada organização, com o intuito de verificar sobreposições das mesmas. Na análise da área de responsabilidade pretende-se observar a distribuição das forças pelo TN, estabelecendo as suas fronteiras de atuação. Na variável estrutura pretende-se analisar a organização interna e a estrutura das forças de segurança, identificando as diferenças. Na variável tutela, pretende-se investigar a existência de apenas uma ou mais dependências e/ou tutelas políticas de cada força de segurança.

⁵² Uma variável pode ser definida, segundo Vaz Freixo (2012), como uma característica que pode tomar dois ou mais valores mutuamente exclusivos.

CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo é o culminar da investigação, no qual se pretende analisar e cruzar os resultados obtidos através das entrevistas realizadas e da pesquisa bibliográfica.

6.1 Apresentação e análise das entrevistas

A apresentação dos resultados divide-se na análise de entrevistas realizadas a oficiais portugueses (Guião 1), a entidades portuguesas (Guião 2) e em entrevistas realizadas a oficiais espanhóis (Guião 3). Neste subcapítulo apresentam-se as sinopses das entrevistas realizadas, bem como a análise das mesmas, sendo que as entrevistas integrais fazem parte dos Apêndices L e M do presente relatório.

6.1.1. Apresentação e análise das entrevistas do Guião 1

Tabela 1 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 1

	Questão nº 1 <i>Considerando a divisão administrativa de Portugal, que entidades policiais existem na sua área de atuação e como se coordenam entre elas?</i>
E1	“Estamos a falar da GNR, da PSP, da PJ do SEF (...). Relativamente à coordenação, além das áreas de competência e divisões administrativas que estão atribuídas por lei, temos fóruns de coordenação das FSS, (...) nomeadamente as equipas mistas de prevenção da criminalidade”
E2	“os que nos relacionamos na grande parte das situações são a PSP e a PJ , depois outros que pontualmente seja necessário. Temos o contacto direto sempre que seja necessário, temos os contactos formais relacionados com situações específicas de operações conjuntas, todo o tipo de planeamento que é necessário, temos reuniões de coordenação e temos os contactos informais.”
E3	“Existe a PSP , existe o SEF e depois existe um conjunto de entidades (...), como a Autoridade para as Condições do Trabalho (...) , a Segurança Social (...) , a Autoridade Tributária e, inclusive, a Alfândega . Lidamos também com a PJ (...). Coordenamo-nos através de reuniões interinstitucionais, ou seja, todos estes organismos se sentam ao nível dos representantes máximos de cada uma das forças ou dos serviços de segurança ou outras entidades. Naturalmente que para a coordenação entre as FSS existe um plano, designado Plano de Coordenação, Controlo e Comando das FSS.”
E4	“Em relação a FS, existe aqui a PSP e a GNR . Depois há outros serviços e polícias, como o SEF, a PJ, a Autoridade Tributária . A coordenação é feita numa primeira fase com o contacto informal e posteriormente segue a informação formal através do escalão hierárquico.”
E5	“ Temos todas as que existem , o que temos aqui que não se verifica em todo o território da Guarda é a presença e a atuação da PSP (...) uma vez que nós temos responsabilidade num conselho em que também a PSP tem responsabilidade de atuação. Coordenação temos quando temos de ir à área deles [PSP], outras vezes por parte das diversas entidades com quem nos relacionamos, é recebido expediente que é dirigido à PSP e acaba por haver o encaminhamento.”
E6	“Na minha ZA (...) tenho mais três forças policiais: a PSP, o SEF e a PJ . Relativamente ao SEF, a articulação é através do comando territorial. (...). Quanto à PJ, (...) em relação às ocorrências há um contato direto. A um nível mais macro, existem os conselhos municipais de segurança. Quanto à PSP, (...) coordenamo-nos de uma forma muito direta, aos vários níveis, de forma a responder a ocorrências, bem como temos também reuniões de coordenação.”

E7	“Existe a GNR e a PSP como entidades de âmbito territorial. A coordenação que existe entre nós é uma coordenação perfeitamente estável, com respeito pelas respetivas áreas de responsabilidade (...). Fazemos reuniões sempre que se considere necessário e sempre que entendermos haver um assunto que necessite de alguma coordenação.”
E8	“Na minha área de atuação existem duas forças de segurança, a PSP e a GNR . Sem implementação territorial, mas competência de atuação há a PJ . Depois SS como o SEF ou a ASAE (...). A coordenação tem de ver com a competência territorial e é uma legitimidade legal , ou seja, no âmbito criminal é a LOIC que nos dá a legitimidade para atuar, no âmbito territorial são as Leis Orgânicas e a LSI e depois os contactos são sobretudo contactos informais via email e via telefone. ”

Fonte: Elaboração própria.

Da análise resulta a unanimidade de considerar que as entidades policiais nas diferentes áreas de responsabilidade são a GNR, a PSP, a PJ e o SEF. Devem ser ainda referidas a ASAE e a Autoridade Tributária. A coordenação entre entidades é maioritariamente estabelecida segundo dois vetores. Por um lado, o contacto informal e direto entre instituições, através de reuniões interinstitucionais, por outro a coordenação formal decorrente das Leis Orgânicas, da LSI e da LOIC.

Tabela 2 -Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 1

	<p>Questão nº 2</p> <p><i>Apesar da divisão territorial, identifica sobreposições na sua área de responsabilidade? Se sim, que sobreposições identifica e porquê entre as áreas de responsabilidade e missões de ambas as forças?</i></p>
E1	“temos tido algumas zonas cinzentas, (...) como numa área muito concreta – a proteção da natureza e ambiente , que a PSP tem insistido na sua competência (...) e também na área fiscal em que têm [a PSP] implicado o facto da UAF da GNR desenvolver atividades nas suas ZA. Não deveriam existir estas sobreposições, mas (...) nós estamos a vive-las no dia a dia. [também] temos aqui a questão das freguesias (...), ou seja, se nós formos às linhas delimitadoras das freguesias elas não são coincidentes com as matrizes e os artigos prediais . Sabemos que aquele edifício sobre o qual nos temos competência de fiscalização, o facto de estar atravessado pela tal linha que delimita as freguesias, essa linha não é coincidente com a matriz de registo. E esse edifício até está todo na freguesia de Gualtar, como o exemplo do Campus, mas a linha divide o edifício entre duas freguesias. O importante era ficar definido superiormente o que conta para efeitos de divisão da ZA”
E2	“De acordo com a nova divisão administrativa não ficaram grandes dúvidas em relação ao território. O que acontece é que por vezes há pequenos desencontros ao nível de competências (...) algumas situações referentes à fiscalização do serviço de proteção da natureza e do ambiente . (...) Tenho conhecimento também de situações, não foram aqui, da fiscalização dos animais do circo que faz parte de uma convenção CITES, que a GNR tem exclusividade de fiscalização. (...) Mas como digo, genericamente a situação tem-se resolvido.”
E3	“Sim, identifico sobreposições e a meu ver essas sobreposições tem de existir para bem da democracia (...). No Comando de Santarém não há nenhuma zona em que haja sobreposição das duas forças (...). Quando uma força entra dentro da área da outra existem mecanismos de coordenação que estão devidamente fixados . Quando os problemas surgem, não é por culpa do sistema, por culpa de termos um sistema dual, é sempre culpa das pessoas . Em relação à competência específica da GNR de proteção da natureza e do ambiente, (...) nós temos competência a nível nacional na área do ambiente, mas a PSP também ganhou essa competência e nesse sentido temos de ter em consideração o critério da territorialidade.”
E4	“temos duas zonas que podem ser alvo de conflito quando o limite entre a área de responsabilidade da PSP e da GNR é o eixo de uma via. Contudo, temos na Universidade do Minho um ponto importante no qual a linha que divide a área de atuação da GNR e da PSP passa mesmo no meio do campus de Gualtar (...). ”
E5	“Em termos de área de responsabilidade, por norma não há sobreposições. Nós trabalhamos na nossa área e eles trabalham na deles, apesar de já termos identificado uma ou outra situação (...) em que agentes da PSP foram identificados por militares da Guarda a efetuar serviço remunerado num limite de área do DTer de Coimbra (...) por norma o limite entre as duas forças de segurança coincide com o limite das freguesias (...). Em termos de atribuições temos tido alguns problemas no que respeita às matérias sob responsabilidade do SEPNA (...) dá azo a que a mesma situação seja fiscalizada duas vezes. (...) Efetivamente no que respeita a algumas matérias que temos competência a nível nacional e que nos permite atuar na área da PSP acaba por haver alguma concorrência (...). Há uma sobreposição de competências que por vezes não é fácil de gerir.”

E6	“O problema não está nas sobreposições em áreas de responsabilidade. O que se pode pôr em questão é se essa divisão foi bem conseguida, aproveitando, por exemplo, a divisão administrativa existente no país. (...). Ou seja, uma coisa é as forças terem a divisão territorial exatamente coincidente com a divisão administrativa da freguesia ou da união de freguesias, outra coisa é termos freguesias partilhadas . (...). Outra coisa também tem a ver com ocorrências nessas zonas limites, nas quais vai depender também dessas pessoas. Em Ourém há um exemplo caricato que é a segurança da área do estacionamento do continente que é policiada pela PSP e a área do interior do continente é policiada pela GNR (...). [relativamente] às competências de trabalho, onde começa a haver alguns problemas porque não está definido com muita clareza algumas das competências. Por exemplo, a valência de natureza e ambiente . (...) O que acontece posteriormente é que essa lacuna não está perfeitamente clara na lei e a seguir surgem os problemas, em que eu (GNR) entendo que a fiscalização é exclusiva e depois a PSP entende que a fiscalização da mesma matéria não é exclusiva porque não está perfeitamente ‘preto no branco’ definida na lei.”
E7	“Em termos da área territorial não me parece que haja sobreposições . Está definida essa divisão que, poderá ser ou não a melhor (...). Em termos de competências, estão definidas e não me parece que haja igualmente sobreposição. Há algumas competências que decorrem da Lei como competências específicas (...). Relativamente à área da proteção da natureza e do ambiente, o princípio aplicado é o princípio da territorialidade, ou seja, nós temos equipas que fazem o tratamento da matéria do ambiente e dentro das nossas capacidades somos nós a atuar . Se eventualmente temos necessidade pedimos apoio, mas tentamos ser autossuficientes.”
E8	“Na minha área de responsabilidade existe uma delimitação clara . (...). No entanto, não deixa de haver alguns conflitos, por exemplo no caso dos explosivos em que maior parte das pedreiras são na área da GNR (...) também relativamente à proteção do ambiente , mas acaba por não haver sobreposições porque no nosso caso nós não temos essas equipas que fazem o que faz o SEPNA da GNR , acabamos por pedir ao SEPNA para atuar.”

Fonte: Elaboração própria.

Nesta questão identificaram-se sobreposições a dois níveis, territoriais e materiais. Relativamente às primeiras, constata-se que, em geral, o limite da divisão entre a área de responsabilidade da GNR e a área de responsabilidade da PSP é coincidente com a divisão administrativa de Portugal, ou seja, como limite das freguesias. Existem, no entanto, alguns casos em que essa divisão não foi bem conseguida. É apontada a necessidade de adaptar os critérios delimitadores das áreas de atuação das forças às circunstâncias do terreno, nomeadamente no caso de haverem edifícios e espaços divididos entre duas freguesias. Foi também referido que a divisão territorial pode estar prejudicada porque os artigos prediais nem sempre coincidem com a delimitação das freguesias.

Relativamente à sobreposição material, a grande área de sobreposição é a proteção do ambiente, nomeadamente na fiscalização CITES. Segundo a LO da GNR, esta é uma área de competência específica de atuação da GNR, tendo esta competência a nível nacional. No entanto, a LO da PSP também prevê a sua atuação neste âmbito, aplicando-se o critério da territorialidade, “perdendo” a GNR competência a nível nacional de fiscalização.

Tabela 3 - Sinopse das respostas à questão nº3.1 do Guião 1

	Questão nº 3.1 <i>Considera importante a existência destas duas forças, porquê?</i>
E1	“ Sim, considero importante. Porque trata-se de duas forças de segurança de natureza distinta. Facilmente se percebe que uma força de segurança de natureza militar terá a capacidade de intervenção em determinados cenários que não terá uma força de segurança de natureza civil (...). Também está relacionado com a própria cultura do país (...) tem sido fator de sucesso. [Relativamente à PJ], concordo como modelo que eles tem, portanto a investigação criminal está depositada numa e noutra força, não tem necessidade de uma terceira força.”

E2	“Sim, é importante haver as duas (...) na nossa realidade.”
E3	“ Considero importante a existência destas duas forças porque atribui melhor qualidade à nossa democracia, é bom para o poder político ter duas forças com competências similares, é bom para as próprias forças (...) para aprendermos uns com os outros, e é bom para o cidadão porque (...) tem outra força a quem socorrer. [em relação à PJ portuguesa], considero que o modelo deles [Espanha] é mais eficaz do que o nosso porque têm a mesma tutela política. Quem faz a ligação entre as duas áreas é a investigação criminal (...). Eu não digo acabar com a PJ, mas diria que, no meu entendimento, a PJ deveria ter a mesma tutela política que tem a Guarda e que tem a PSP.”
E4	“Como cidadão (...) não entendo a razão da existência de duas forças policiais a fazerem exatamente o mesmo. Agora eu entendo a razão pela qual devem existir duas, obviamente uma mais de natureza militar e outra de natureza civil. ”
E6	“considero que o sistema dual é o sistema ideal para Portugal. (...) ter duas forças permite não dar um poder muito grande a uma delas. (...) A força militar tem uma reposta diferente da força civil. Esta diferença tem de ver com a génese das forças (...), associar a nomenclatura com o objetivo da criação. Mas que duas forças? Eu sou totalmente a favor (...) de duas grandes forças e estas têm competência integral de investigação em matéria criminal. ”
E7	“ As forças existem e como tal tem de ser aproveitadas e rentabilizadas. Agora, um sistema com uma polícia única também funciona, terá outras fragilidades. É imprescindível a existência das duas forças? Não considero que seja (...), eventualmente, poderia permitir uma gestão de recursos de maneira diferente. (...). Relativamente à PJ, é uma questão de ambição nós querermos investigar outro tipo de crimes que neste momento a lei diz que não deveremos ser nós a investigar (...). Não me fere nada a judiciária deixar de existir, desde que ficasse acautelada esse conhecimento e competência de investigação.”
E8	“Na minha ótica não há razão de existir (...) duas forças com competências praticamente idênticas, apesar de haver algumas diferenças (...) as atribuições são tão idênticas, as Lei Orgânicas conferem-lhes matérias tão similares. (...) existem desvantagens como este conflito institucional e os gastos desnecessários porque se replica serviços. Considero uma polícia nacional com competência de força de segurança aliada ao SEF mas com a PJ de fora (...).”

Fonte: Elaboração própria.

A existência das duas forças é considerada importante porque se adapta à realidade de Portugal. Desta forma, duas forças de natureza diferente permitem maior distribuição de poder e parece ser uma opção equilibrada e que permite maior flexibilidade de escolha para o Estado. Verifica-se que os oficiais da PSP apresentam uma tendência de respostas contrárias à existência de duas FS ou inconclusivas, contrariamente às respostas a favor, prestadas pelos oficiais da GNR.

Tabela 4 - Sinopse das respostas à questão nº3.2 do Guião 1

	Questão nº 3.2 <i>Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?</i>
E1	“Existe vantagens porque existe complementaridade. Prefiro acreditar que há profissionalismo e ambas as forças querem fazer melhor em prol do cidadão, portanto se daí deriva alguma competição, vejo vantagens em o cidadão beneficiar com essa competição. Relativamente às desvantagens, sempre que existem sobreposições (...) acabará por haver conflito e quando há conflito há inconveniente. ”
E2	“Só não pode como suscita, desde que essa competição seja saudável. Isto é, nós sabendo que temos um concorrente, temos de trabalhar mais e melhor. Se ela for saudável tem todas as vantagens, se não for é problemas. Temos de nos pôr na situação das pessoas que precisam da nossa ajuda (...).”
E3	“(…) permite às forças aprender com as boas práticas umas com as outras e no meu entendimento é uma dupla garantia no exercício dos Direitos Liberdades e Garantias (...). As vantagens são a dupla garantia do exercício dos direitos, o facto de aprendermos com os erros da outra força e o facto de replicar as boas práticas. Já nos inconvenientes, não identifico inconvenientes diretos, apenas o facto de não estar centralizado a informação policial. ”
E4	“eu não diria competição (...) no sentimento de segurança, a pessoa sentir-se respeitada e ver os seus deveres salvaguardados (...) sermos imparciais quando esse cidadão vem recorrer a umas das forças policiais e ver o seu problema resolvido. ”
E5	“não sinto ao nível do conselho de Coimbra (...) que haja uma competição. Não digo que não exista, mas ao nível do destacamento e do posto não sinto (...) acontece a um nível superior. Não vejo que hajam vantagens, quando há alguma competição é vista com maus olhos (...) temos todos o mesmo objetivo. Aqui a

	competição que existe (...) é a sede de visibilidade perante os órgãos de comunicação social, do que propriamente a sede de querer cumprir melhor a missão.
E6	“Os inconvenientes é o não trocar a informação toda que sabemos para as outras forças, sob pena de o trabalho nos fugir das mãos. Entre as forças em Portugal, para quem conhece minimamente o meio, isto é evidente. Em todas as forças há uma necessidade de afirmação que só traz prejuízo para o serviço. As vantagens da competição (...) é olharmos para outras forças que tem um trabalho similar com o nosso, tirando desse exemplo boas lições porque gostamos de fazer o serviço bem e melhorar todos os dias”
E7	“A competição não seria desejável porque prosseguimos todos o mesmo fim que é a segurança do cidadão (...). Considero que pode ser positiva como um estímulo para fazer melhor e procurar servir melhor o cidadão. Nessa perspetiva, é de salutar a competição. Tem a componente negativa (...) é a falta de cooperação que por vezes esta competição suscita. Por outro lado (...) esta falta de cooperação traduz-se muitas vezes é na falta de ou na deficiente troca de informação ”
E8	“Em relação aos inconvenientes, é este inconveniente claro da conflitualidade em termos investigação (...). As grandes vantagens é o know how que já existe nas FS . A GNR tem uma forma de atuar, de patrulhar, de interagir com as populações em âmbito rural que a PSP não tem e também se verifica o inverso.”

Fonte: Elaboração própria.

O padrão de inconvenientes apontados vai ao encontro à não partilha de informações entre as forças e, portanto, não há uma centralização da informação a que todos têm acesso de igual forma. Também a sobreposição de atribuições que leva a alguma conflitualidade na investigação.

Relativamente às vantagens da competição entre as FS, é reiteradamente assinalado o facto de podermos tirar exemplos de boas práticas e replicá-los de forma a fazer mais e melhor pelo cidadão, bem como o *know how* de cada força que sublinha a complementaridade das mesmas. Assim, se a competição for saudável tem vantagens e é motivo para cada força trabalhar mais e melhor.

Tabela 5 - Sinopse das respostas à questão nº3.3 do Guião 1

	Questão nº 3.3 <i>Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?</i>
E1	“o SSI devia ser algo que devia tutelar, leia-se superintender na coordenação das FSS , o que sabemos que não está muito bem oleado, embora as equipas mistas resultem desse sistema. Portanto esses mecanismos existem, embora não a funcionar em pleno.”
E2	“ em termos de legislação está perfeitamente definido (...) se cada um fizer bem o seu trabalho na sua área, não qualquer tipo de problemas.”
E3	“Ao nível da investigação criminal temos o Centro de Coordenação Operacional dos OPC , ao nível da SI temos o SGSSI , ao nível de SIRP temos o Secretário Geral do SIRP , ao nível dos agentes de PC temos Comissão Nacional de PC . Depois temos órgãos que também fazem a coordenação, nomeadamente entre o nível político e o nível operacional, como o CSSI . O nosso sistema tem muitos mecanismos de coordenação e quando algo corre menos bem, quem falha são as pessoas. ”
E4	“acaba por ser o contacto direto (...) a Guarda não vai fazer nenhum serviço na área da PSP sem avisar.”
E6	“os mecanismos que existem estão vertidos em alguns documentos e recaem muito sobre o SSI . Outro problema são as competências do SGSSI que podem não ser aquelas que eram necessárias para definir as coisas com clareza. Maior parte dos problemas que surgem é por falta de clareza nas regras. Se alguém lá em cima definir as regras com detalhe, nós só temos de cumprir (...) e isto é um mecanismo de coordenação. (...) Resumindo, quem tem de esclarecer as situações a um nível superior não o faz e depois aos níveis mais baixos há confusões porque uns entendem que é para a direita e outros entendem que é para a esquerda.”
E7	“É o PCCFSS e os contactos locais , seja através de reuniões seja através de contactos informais.”
E8	“Existem vários (...). A LSI e o GCS , onde existe a SGSSI , que faz uma coordenação entre as FSS. A LSI remete-nos para as Leis Orgânicas das FSS (...). Depois há legislação específica que delimita a atuação das FSS, nomeadamente ao nível da IC a LOIC . (...) o MP (...). Por último, existe as coordenações informais que são as reuniões ao nível local entre os dirigentes das diferentes FSS.”

Fonte: Elaboração própria.

Da análise das repostas constata-se que o principal mecanismo apontado é o próprio SSI, através do GCS na pessoa da SGSSI. Sublinha-se que as competências do SGSSI podem, nem sempre, estar ajustadas às necessidades do Sistema, o que provoca alguma descoordenação e “conflitos” ao nível do terreno. A legislação é apontada igualmente como um mecanismo de coordenação, nomeadamente a LSI, a LOIC e as Leis Orgânicas. Por último, as reuniões e o contacto direto é muitas vezes um meio de coordenação, ao nível dos escalões mais baixos, para resolver algumas questões pontuais e que em muito contribui para evitar a competição, promovendo relações saudáveis e partilha de informações.

6.1.2. Apresentação e análise das entrevistas do Guião 2

Tabela 6 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 2

	<p>Questão nº 1</p> <p><i>Tendo em consideração a doutrina de “Monet” sobre modelos policiais e a sua divisão entre modelos policiais monistas, dualistas e pluralistas, como caracteriza o modelo policial português, identificando as principais vantagens e fragilidades?</i></p>
E9	Se olharmos em termos de Forças de Segurança (...) teremos um modelo nacional tendencialmente dualista. Se analisarmos sob o ponto de vista de entidades com competência de polícia, repartido por várias tutelas, estaremos na presença de um modelo pluralista . Como principais vantagens podemos apontar o facto de ser coberto todo o espectro da segurança na vertente <i>security</i> (...). Relativamente a desvantagens passam pela eventual sobreposição de competências, duplicação de meios e maior complexidade na coordenação.
E10	(...) estamos perante um modelo pluralista . Relativamente às vantagens, o modelo pluralista, se for bem conseguido, é possível criar um contínuo entre as FSS (...), o contínuo da formação e do equipamento, e também o contínuo de atuação que é possível estabelecer. (...). Também o facto de nós termos este modelo dual/pluralista, permite-nos estar presente em algumas organizações, (...) como é o caso da <i>Eurogendfor</i> . Quanto a desvantagens, a primeira dificuldade é a separação efetiva de atribuições (...). Uma outra questão é a existência de uma grande pulverização de competências que leva ao problema da carência de mecanismos de coordenação, cooperação e articulação. (...) Depois a concorrência pode assumir sempre aspetos negativos que são a competição.”
E11	“Na minha opinião, o nosso modelo policial é pluralista tendo em conta que para além da GNR e da PSP, existem outros atores. As principais vantagens, no que diz respeito à PSP e à GNR, consistem num, apesar de tudo, bem definido quadro de atribuições para cada uma das FSS (...) e na formação de ambas as forças adequada ao quadro de atribuições das mesmas. Quanto a fragilidades, uma das principais é que o nosso sistema é fragmentado (...) devido ao facto de ter diversas tutelas e diversos atores (...). As competências territoriais também não estão bem definidas, entre PSP e GNR (...). Outra fragilidade no nosso sistema tem que ver com a investigação criminal que está disfuncional com a realidade atual.”
E12	“eu não posso considerar o sistema em Portugal dualista, isso é dizer que há duas forças (...). Dentro daquela expressão Forças e Serviços de Segurança, temos a PSP, a GNR, PJ, a PM, o SEF. Portanto, certamente é um sistema pluralista . O problema que se põe no nosso sistema não resulta apenas da proliferação de polícias (...), mas o facto de haver várias entidades políticas que controlam as polícias (...). O cerne da questão é haver três tutelas políticas: O MAI, o MJ e o MD/ CEMA (...). O problema que se coloca é na coordenação (...), haver uma entidade que tenha a um certo nível capacidade de coordenação, quando for necessária capacidade de controle e numa situação mais gravosa capacidade de comando, coisa que neste momento não tem. (...) todas as forças serão necessárias, (...) o problema para mim está na tutela”
E13	“Habitualmente usamos a expressão modelo dual, mas na verdade é uma imprecisão . Se considerámos que temos uma PSP tal como ela existe e esta consagrada na lei orgânica, a GNR, a PJ, o SEF e a PM, na verdade o nosso modelo é completamente pluralista . Vejo um conjunto de desvantagens nesse modelo por fusão de poderes e uma certa dificuldade de coordenação, (...) há uma desvantagem do ponto de vista financeiro. A primeira vantagem é a impossibilidade de uma concentração excessiva de poder (...) e por outro lado vejo a enorme vantagem da especialização, portanto quando uma força se especializa e desenvolve um património próprio (...)”
E14	“é dualista imperfeito porque segue os sistemas dualistas clássicos (...) mas como o nosso sistema além destas duas forças tem outros serviços policiais – PJ, SEF, ASAE. Eu defendo o modelo dualista (...), o nosso pelo facto de ser imperfeito tem grandes inconvenientes, não tem as vantagens do sistema dualista e tem os

	inconvenientes da indefinição, da falta de clarificação, da competição entre uns e outros. Portanto é um sistema dualista mal concebido.”
E15	“(…) é um sistema dual imperfeito . Quanto às fragilidades, apontaria a grande dispersão de serviços públicos com funções policiais e a pouca cultura que há de cooperação entre os diversos atores e depois a concorrência irracional que muitas vezes se estabelece entre esses atores. Outra fragilidade (...) é o pressuposto que as competências de cada um dos serviços estão bem arrumadas, são assumidas (...) e são respeitadas (...). Vantagens do nosso sistema, tem logo a primeira vantagem que é um sistema que está alinhado com toda uma tradição de construção de Estado. Também vantagem que, independentemente das fragilidades, o sistema tem mais de cem anos e tem provado. Por outro lado, outra vantagem é que estamos inseridos num bloco regional (...) em que o vizinho também tem um sistema idêntico (...). Havendo mais que uma polícia (...) pode ser um contributo para que cada uma invista mais na eficiência.”

Fonte: Elaboração própria.

Da análise às respostas resultam dois polos distintos de definição do modelo policial português, sendo que por uns é classificado como pluralista e pelos restantes classifica-se como dual. No entanto, importa referir que a classificação como dual carrega sempre a conotação de imperfeição, pois além do eixo dual de forças – GNR e PSP - há um conjunto de entidades que integram igualmente o sistema como a PJ, o SEF e a PM.

Apesar das divergentes classificações, nas respostas aponta-se um conjunto de vantagens e desvantagens do sistema português. Constituem vantagens o alinhamento com o modelo policial espanhol, bem como com os do sul da Europa e também a presença em organizações internacionais como a *Eurogendfor*, através de uma força militar de segurança. A existência desta dualidade de forças dificulta a concentração excessiva de poder numa única instituição. Por outro lado, cada força pode ter uma maior especialização em determinadas áreas e juntas formam um continuo entre as FSS.

Constitui desvantagem o facto do sistema ser fragmentado e, simultaneamente, existir pouca cultura de cooperação, aliada às dificuldades de coordenação apontadas. As respostas justificam a descoordenação e falta de cooperação como consequência da falta de clareza legislativa na separação de atribuições e competências entre a GNR e a PSP.

Tabela 7 - Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 2

	<p>Questão nº 2</p> <p><i>Tendo por bases as forças de segurança do Estado português – Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – de que forma estão distribuídas, territorialmente e por especialidades, as diversas competências policiais entre a GNR e a PSP? Como analisa essa distribuição de competências?</i></p>
E9	“Tanto a GNR como a PSP prosseguem competências legalmente consagradas em toda a sua área de responsabilidade . Ambas detêm competências de âmbito nacional atribuídas como competências específicas pela tutela. A atribuição de competência específica de âmbito nacional resulta de uma necessidade transversal a todo o panorama securitário nacional numa lógica de centralização e intervenção uniforme.”
E10	“Quanto à GNR: proteção e socorro (...) também a Proteção da Natureza e do Ambiente , onde é preciso observar bem a distinção de competências porque na LOGNR temos como atribuição a defesa da natureza e do ambiente e na LOPSP só esta prevista a preservação da natureza (...) valência de Controlo Costeiro (...) a componente fiscal e aduaneira (...) a questão das Honras Militares . Em relação à questão da territorialidade (...) [a soberania do Estado] só se faz sentir através de uma força de quadrícula, sendo a GNR uma força de quadrícula tem de representar a soberania do Estado em todo o território. Relativamente à PSP, áreas de especialização é a segurança privada, armas e explosivos , o que curiosamente nos outros países costuma estar à responsabilidade da força militar, a segurança aeroportuária , apesar da lei orgânica

	estabelecer que a Guarda também tem competências na segurança aeroportuária, nomeadamente nos novos aeroportos que viessem a abrir, e a segurança pessoal. ” “Outro aspeto que quero sublinhar é que a distribuição de competências não tem em conta a natureza das forças de segurança (...) indo de encontro ao não contínuo das forças, vamos encontrar capacidades belicistas na PSP, (...) assim como vamos encontrar na GNR capacidades tipicamente policiais.”
E11	“o dispositivo territorial da GNR e da PSP penso que devia merecer uma reflexão. Não me parece que esteja bem definida em alguns locais (...) definição de critérios mais objetivos para que uma localidade seja da jurisdição da PSP ou da GNR e para a definição dos limites territoriais (...). Quanto às competências especializadas eu diria que, no que diz respeito à PSP, não existem problemas de maior. O facto é que as unidades especiais têm de existir em ambas as forças. (...) A GNR acabou por incorporar a guarda fiscal daí ter competências na área fiscal, a PSP tem competências no âmbito da segurança pessoal, a GNR fruto de algum trabalho que fez interno, tem competências neste momento alargadas em algumas áreas, nomeadamente na proteção civil e no ambiente. (...) No que diz respeito à proteção civil, a PSP não deixou de ser um agente da proteção civil (...).
E12	“a função geral é igual, é manter a segurança (...) segurança do cidadão. Mas depois a partir daí indiscutivelmente a Guarda tem uma especificidade própria que é a questão do território. Portanto tem essa função do território (...), tem a dimensão da segurança, mas sem a dimensão urbana que a PSP tem. [A distribuição de competências] está ligada à tradição de cada uma das forças. (...) é uma questão de mentalidade não ver isso como uma questão de concorrência ou de competição.”
E13	“temos um problema de conceito (...) só era verdadeiramente superável se houvesse a subordinação de toda a lógica de organização a princípios de ordenamento do território (...) não temos a subordinação da atividade da GNR e da PSP a esses mesmos princípios. Na verdade, era fazer coincidir a divisão das vossas responsabilidades em função das características do território. (...) estou a referir-me ao mapa administrativo das chamadas regiões para fins estatísticos (...). Deste modo, quebramos o contínuo territorial e impomos divisões que ninguém entende. Portanto analiso essa distribuição de competências de uma forma muito critica porque o modelo de distribuição de competências é um modelo muito fraco que se baseia em variáveis que nós não sabemos se tem uma tradução no plano societal.”
E14	“falando só destas duas forças, podia respeitar o sistema dualista puro, mas não respeita porque os decisores políticos não respeitaram a divisão, quer material, quer territorial. (...) não se tira partido da natureza de cada uma delas. Ao contrário de Espanha (...) que existe uma lei que define material e territorialmente a divisão das competências, em Portugal não existe nenhuma. (...). Quanto à divisão material, por exemplo as autoestradas, são todas da GNR exceto bocados ao pé de Lisboa e do Porto, não faz sentido (...). Outro exemplo é as pontes sobre o Tejo, (...) não há uma divisão racional. Os aeroportos (...) são uma infraestrutura critica, ora se há uma força de natureza militar (...) tem de proteger as infraestruturas críticas. O problema grave é não haver uma clarificação legal entre as competências da GNR e da PSP. Os conflitos aos níveis mais baixos são uma consequência da indefinição, da falta de clareza e da não assunção das responsabilidades do poder político. ”
E15	“nas competências genéricas comuns , o único critério que deve separar as duas forças, é o critério do território atribuído. Por outro lado, na questão das especialidades, cada especialidade deve ser de uma só das forças (...) embora hajam algumas especialidades que podem ser partilhadas, nomeadamente nas OE e na questão do trânsito. As polícias têm de escolher quais são as competências centrais que querem desenvolver no futuro (...). Há aqui um pressuposto prévio, temos de ter GNR de corpo na transversalidade das suas competências presente em todo o país (...) presente nas Ilhas. (...). Na parte da Ordem Pública e investigação criminal, a questão é mais o vínculo territorial, na área do trânsito a GNR terá de voltar às grandes vias comunicacionais e na área da natureza deve assumir essa competência com exclusividade. Defendo que a PSP deve concentrar-se (...) no ambiente profundamente urbanizadas e nas especialidades que já tem. Todo o resto do território e a complementaridade fica por conta da GNR. Na questão aeroportuária (...) defendo o princípio da especialidade (...) será da PSP. Na GNR, há o princípio da presença territorial, na PSP há o princípio da concentração urbana (...) a distribuição dessas competências tem de ter por base os princípios de moldam e diferenciam as duas forças. (...) a articulação com outras entidades, nomeadamente com a PM, (...) defendo que Portugal tem de ter uma guarda costeira e como tem polícias a mais, deve ser definido onde se concentra essa guarda costeira que não deve ser mais uma polícia independente. Nota-se que tem havido alguns desencontros (...) há trabalho de articulação operacional a efetuar. ”

Fonte: Elaboração própria.

A análise da distribuição de competências é observada de forma crítica nas diversas respostas. Por um lado, há competências especializadas consideradas mal atribuídas ou mal definidas pela legislação. Nomeadamente as armas e os explosivos são uma responsabilidade da PSP apesar de, comparativamente a outros países, esta competência estar na força militar. A proteção da natureza e do ambiente deve ser assumida pela GNR com exclusividade assim

como os aeroportos devem ser assumidos pela PSP, não só na prática, mas também em termos de legislação, pois cada especialidade deve ser de uma só força. Neste sentido, não há uma divisão racional na atribuição de certas competências, nem se tem em conta a natureza e os princípios que moldam as duas forças.

Por outro lado, a distribuição territorial é igualmente apontada como um ponto fraco do modelo, devendo ser alvo de reflexão ao nível dos critérios de atribuição, para que seja garantido o alinhamento dos mesmos com os princípios de ordenamento do território.

Tabela 8 - Sinopse das respostas à questão nº3 do Guião 2

	<p>Questão nº 3</p> <p><i>Considerando que a missão geral das forças de segurança do Estado integra tarefas comuns e áreas de competências exclusiva – quer da Guarda Nacional Republicana, quer da Polícia de Segurança Pública - apesar da divisão territorial, que sobreposições identifica e porquê, entre as áreas e missões de ambas as forças?</i></p>
E9	“Todas as áreas de intervenção comum podem, em determinado contexto, gerar sobreposição. Situações de eventual e potencial indefinição devem ser ultrapassadas através dos mecanismos de resposta já existentes.
E10	“Sobreposições essencialmente ao nível do restabelecimento de ordem pública e das operações especiais (...) capacidades partilhadas que só tem de ver essencialmente com a territorialidade (...). Depois há a cinotécnica e a inativação de explosivos que é a única área que temos muito bem definida. Há, portanto, sobreposições em razão da matéria que tem de ver com as atribuições de polícia que são comuns, (...) que é aquela questão da autossuficiência, (...) e em razão da territorialidade em sede de fiscalização e realização de atribuições de natureza nacional e policiamento urbano.”
E11	“No que diz respeito às competências que são só da PSP ou que são só da GNR, é uma questão de critério. (...) O que se tem de refletir realmente é até que ponto é que estas competências sendo específicas de cada uma das forças podem ter âmbito nacional, ou seja, (...) naquele catálogo de competências de atribuições que são específicas de uma das forças, a outra não deveria ter, para evitar as tais redundâncias e as tais duplicações. ”
E13	“do ponto de vista da missão, não diria que há uma sobreposição, diria que há uma complementaridade. É a mesma tarefa, mas na prática realizada em contexto diferente (...) até nem há mais [sobreposição] porque criam divisões artificiais. Isto é em si mesmo a negação de qualquer sistema, o trabalho do IPRI dá alguns exemplos disso mesmo que eu creio que na maior parte dos casos não foram dirimidas. Na prática, a realidade social (...) não tem fronteira, mas nós criamos as fronteiras e isso obstaculiza o trabalho policial. ”
E14	“a GNR e a PSP têm competências partilhadas, cada uma na sua área (...). O mau é quando (...) nas outras áreas não há uma definição clara das coisas ou essa definição (...) é contra os princípios. A GNR tem implantação em todo o território nacional (...) e a razão é que mesmo nas áreas de policiamento da PSP, a segurança dos pontos sensíveis tem de ser assegurada pela GNR (...). Mesmo nas áreas da PSP existe GNR, então se está lá, por alguma razão é (...). Estar na Lei Orgânica da PSP que fazia a vigilância aos pontos sensíveis é um erro, (...) e o mesmo se diga dos aeroportos. Os problemas que existem são apenas por indefinição legal. É um desperdício de recursos, gera conflitos e em termos de segurança não se ganha nada. ”
E15	“ há dificuldades que são alheias às duas forças. Se formos ver como é feito o limite territorial de uma freguesia ou de um conselho, muitas vezes têm um desenho de fronteira que é irracional (...) que dificulta muito. Por outro lado, há conselhos sem continuidade territorial, como o caso do Montijo. [Divisão das forças a coincidir com a divisão administrativa] neste momento é um dos melhores critérios que existe, o problema é quando uma povoação é cortada por várias freguesias diferentes, a mancha urbana já é indistinta.”

Fonte: Elaboração própria.

Nesta análise são apontadas sobreposições em razão da matéria, onde o principal problema é nas competências específicas, onde não existe uma definição clara. Cada competência deste catálogo deveria estar atribuída a uma só força e os problemas que existem devem-se a indefinições legal. E sobreposições em razão da territorialidade, quando

as fronteiras criadas entre as áreas de responsabilidade da GNR e da PSP obstaculizam o trabalho policial.

Tabela 9 - Sinopse das respostas à questão nº4.1 do Guião 2

	Questão nº 4.1 <i>Considera importante a existência destas duas forças, porquê?</i>
E9	“É sem dúvida importante a existência das duas forças. A sua existência reside numa lógica organizativa do sistema de segurança interna nacional de complementaridade e adoção de modelos de policiamento adaptados a realidades geográficas, sociais e demográficas diferenciadas. Não se trata de uma questão de urbanidade ou ruralidade das respetivas áreas de competências, como por vezes se quer deixar transparecer, uma vez que ambas as forças detêm algumas áreas com características semelhantes, mas antes de adaptação de modelos de atuação distintos , adaptados e desenvolvidos durante muitos anos a realidades sociais díspares.”
E10	“ Sim! Acho que há uma maior divisão do poder policial , logo é mais equilibrado o modelo. (...). Há uma mais-valia no estatuto civil e militar das forças (...) há um contínuo da distribuição da força e da coercividade e a interface entre a FA e as FSS . Há culturas institucionais diferentes que moldam diferentes produtos operacionais (...) moldam a forma como fazemos as coisas, mas às vezes até o resultado final. Acho que a concorrência é fator de melhoria contínua, qualidade e excelência, evolução e ganhos de eficiência e eficácia .”
E11	“ Considero importante a existência das duas forças, o que considero que deveria merecer alguma reflexão é o sistema de segurança interna no seu todo . Digamos que a realidade que existe hoje, (...) é decorrente de um crescimento de duas forças que foram mais ou menos paralelamente assumindo um conjunto de atribuições (...). Há muitos mais pontos de proximidade do que de afastamento e acho que o que deveria receber maior reflexão era, não tanto a hipotética fusão da PSP e da GNR mas sim uma reconfirmação do sistema de segurança interna mantendo as duas forças.”
E12	“Na minha opinião há razão de ser de existirem estas forças (...), porque a cultura da Guarda e da PSP são tão diferentes que penar numa junção significava que íamos estar vários anos sem forças de segurança. Se a Guarda saísse de maior parte dos sítios não ficava lá nenhuma força a representar o Estado, (...) é uma polícia como é a PSP, tem a assunção da soberania no conjunto do território e não especificamente numa parte . Só por essa razão se justifica a existência de uma Guarda.”
E13	“penso que já me antecipei a esta resposta (...) há de facto muito interesse que isto se mantenha pelas razões (...) que nós intuímos que são verdadeiramente importantes.”
E14	“acho que as duas forças são importantes porque (...) há o princípio da complementaridade . As duas não podem fazer a mesma coisa e mesmo quando fazem a mesma coisa fazem-no de forma diferente. A Guarda faz patrulhamentos, a Polícia faz policiamentos . [O patrulhamento] além de vigiar as pessoas, controla o território e vai recolhendo informações.”
E15	“ O dualismo em Portugal é central ao Estado moderno . Portugal neste momento tem petróleo muito rico, o nosso petróleo neste momento é a segurança . (...). O sistema dualista comprova, mesmo com os seus defeitos. (...). Eu prefiro um sistema dualista com os seus problemas, que estão perfeitamente identificados (...). Por outro lado, o sistema dualista é um sistema que tem comprovado ser um sistema resistente à manutenção da legalidade democrática (...).”

Fonte: Elaboração própria.

A totalidade das respostas apontam para a afirmação da real importância das duas forças no sistema. Em Portugal, o modelo dual tem provado ser eficaz, mesmo com alguns defeitos. Permite a divisão do poder e, através das suas diferenças e especificidades, contribui para uma continuidade de missões, aliada à complementaridade, em prol da segurança do país.

Tabela 10 - Sinopse das respostas à questão nº4.2 do Guião 2

	Questão nº 4.2 <i>Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?</i>
--	---

E9	“Genericamente a competição, desde que saudável, promove uma constante melhoria e refinamento de processos de atuação e desenvolvimento de conhecimentos específicos nas respetivas áreas de atuação. A ausência de competição pode implicar estagnação e menor rigor de procedimentos e práticas. No caso das Forças e Serviços de Segurança, em que as suas ações se desenvolvem dentro de um quadro de responsabilidades e competências específicas, deve haver uma especial preocupação pelo respeito destes referenciais. Por exclusão de partes, o principal inconveniente será exatamente uma competição insalubre em que exista um atropelo de competências e de responsabilidades. ”
E10	“para mim a competição (...) implica que haja um ganhar e que os outros tenham todos de perder, enquanto na concorrência pode haver empates. Assumindo-a de forma saudável e encarando-a como concorrência é positiva. Na forma negativa, só cria dificuldades de coordenação, cooperação e articulação e mais, às vezes estas dificuldades geram mecanismos de sobreposição, que além de não gerarem sinergias, gastam recursos e, portanto, são um fator de ineficácia.”
E11	“para o cidadão haverá vantagens e inconvenientes (...). A competição pode ser boa sempre que haja inovação, que se procura evolução e o melhor serviço para o cidadão, no entanto poderá trazer muitas desvantagens quando as forças possam, hipoteticamente, comportarem-se como organizações fechadas dentro de si próprios e não trabalharem em conjunto. Do ponto de vista do poder político, eu acho que a competição é sobretudo positiva (...) de certa forma há uma repartição do poder, há uma repartição de competências e para o poder político (...) permite não concentrar tantas competências num só órgão.”
E12	“ não há nem deve haver competição, deve haver permanentemente uma relação de colaboração e de coordenação (...). Quer a GNR, quer a PSP, desempenham um papel diferenciado na SI (...), portanto, não é uma questão de competição, muito menos de concorrência, é uma questão de complementaridade. (...) A competição territorial, uma freguesia é minha, outra é tua, isso tem de acabar, mas isso não é tanto da lei, as pessoas é que vão ter de mudar (...). Uma força tirar o exemplo de boas práticas da outra não é competição.”
E14	“ só tem inconvenientes porque estão a desperdiçar-se recursos (...) porque estão os dois a fazer a mesma coisa, quando cada um podia fazer uma parte dessa coisa melhor e um complementava o outro. [Relativamente à competição saudável como forma de melhorar], não, não conseguem porque (...) quando um está a competir com a outra, está a atropelar as competências do outro, ou territoriais ou materiais.”
E15	“a competição só existe nas áreas de competência partilhada (...) e mesmo nesta competição, é sobretudo uma competição de serviço (...) cada um está a tentar inovar uma área de práticas e o outro (...) tenta melhorar o exemplo. ”

Fonte: Elaboração própria.

A competição pode ser encarada de forma saudável e, nesse caso, é positiva, acarreta vantagens como inovação e um melhor serviço para o cidadão, pois cada força tenta melhorar o exemplo que vê na outra força. Por outro lado, pode ser negativa e acarretar inconvenientes pela dificuldade de cooperação e coordenação e, em última instância, com desperdício de recursos. Essas dificuldades geram mecanismos de sobreposição e duplicação de serviços.

As forças não se devem concentrar na questão da competição ou da concorrência, mas sim na questão da complementaridade. Neste sentido, o problema não reside tanto na lei, mas sim na mentalidade das pessoas que integram as diferentes instituições.

Tabela 11 - Sinopse das respostas à questão nº4.3 do Guião 2

	Questão nº 4.3 <i>Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?</i>
E9	“(…) as Leis Orgânicas de cada uma das Forças (...), o PCCFSS é uma ferramenta imprescindível na coordenação entre forças, pois regula a atuação (...). O Sistema de Segurança Interna (...), assegura resposta através dos seus órgãos (SGSSI, Conselho Superior de Segurança Interna e GCS) e da sua ação através das suas unidades (UCAT e PUC-CPI), equipas (Equipas Mistas de Prevenção Criminal, Equipa Técnica da UCAT), grupos e reuniões de trabalho criados para o efeito.”
E10	“nós temos mecanismos em cima de mecanismos. (...) o SGSSI , a LSI e as Leis Orgânicas das forças (...), temos o Gabinete Coordenador de Segurança (...) e os regionais e distritais (...), os Conselhos Municipais de Segurança (...), e o PCCFSS . Se formos para a parte da investigação criminal (...): temos o SGSSI , temos um Conselho Coordenador dos OPC (...), a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (...), o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (...), o SICOP (...) e o MP (...)”
E11	“A principal mudança, nos anos mais recentes, foi a criação do SGSSI . Esse mecanismo vai sendo exercido para inibir conflitos, para coordenar operação com âmbito nacional (...). Além do secretário geral, há o plano

	de coordenação e cooperação das forças. Mas essencialmente há aqui uma questão, a ética (...). Portanto, a questão ética e ontológica por vezes é fator de ruído e competição entre as diferentes forças.”
E12	“numa reforma a existir passa por dois patamares: (...) primeiro por se criar uma tutela política única (...). Ponto dois, é preciso criar um modelo central que não seja apenas de coordenação como existe hoje e que não coordena nada na verdade (...) um ponto de comando único. (...) um ponto central de comando das FSS.”
E13	“as medidas de coordenação são as que resultam da lei e que apontam maioritariamente para a atuação do SGSSI , ele é que tem essa capacidade (...). Esperávamos que essa criação do SG viesse terminar com algumas das preocupações e não terminou.”
E14	“o único mecanismo que existe é o GCS, mas que em bom rigor não funciona porque as competências desse gabinete são para operações conjuntas, no dia a dia não tem competências, ora os problemas estão no dia a dia. Por outro lado, o Comandante da GNR e o Diretor da Polícia não dependem da SG, dependem do Ministro. Mas o Secretário Geral foi criado (...) porque há uma força em Portugal que não depende do mesmo Ministro então teve de se criar mais um órgão só para coordenar isso. ”
E15	“eu penso que deve haver um plano de coordenação (...) a coordenação direta. A coordenação é inevitável e só há coordenação no nível superior porque as forças ainda não se conseguiram coordenar num plano inferior. Isso leva à questão (...) de perceber as culturas organizacionais, que são diferentes. Esta coordenação tem de começar pela partilha de informação (...), práticas operacionais (...).”

Fonte: Elaboração própria.

O mecanismo de coordenação unanimemente referido é o cargo de SGSSI, como o mecanismo criado com o objetivo de coordenar todas as forças e serviços existentes no sistema português. Importa referir outro mecanismo repetidamente apontado para a coordenação entre as forças e, consequentemente, redutor de competição e litigâncias, que é o PCCFFS.

Apesar dos mecanismos criados, existe alguma ineficácia e importava promover alterações a dois níveis: por um lado criar uma tutela única entre a GNR, PSP, PJ, SEF e PM, bem como, por outro lado, criar um comando único com funções de coordenação, comando e controlo entre as FSS.

Importa referir que a fonte do ruído e da competição é, por vezes, uma questão de ética e, desta forma, há a necessidade de mudar a forma como as pessoas que integram as instituições encaram a relação entre as mesmas.

Tabela 12 - Sinopse das respostas à questão nº5 do Guião 2

	<p>Questão nº 5</p> <p><i>Comparando com o modelo espanhol, cuja especialidade de Polícia Judiciária (PJ) pertence às duas forças de segurança, não existindo uma terceira independente, que modelo lhe parece mais eficiente e eficaz? E porquê?</i></p>
E9	“São caminhos diferentes assentes em realidades que se construíram ao longo de anos de experiência. As competências das forças de segurança em regra são definidas de acordo com a realidade de cada país , sejam elas de natureza histórica, social, organizativa, etc. Ambos os modelos, em teoria, são válidos apresentando potencialidades e vulnerabilidades. Deve prevalecer o modelo que melhor se adapte à necessidade nacional. ”
E10	“eu sinceramente acho o modelo, nesta matéria, mais eficiente e mais eficaz em Espanha. O facto de (...) terem alguma autonomia e serem polícias integrais ao nível de investigação criminal ajuda. [Espanha] tem um gabinete coordenador de investigação criminal (...) junta elementos da GC e da PN e todos os processos são obrigatoriamente comunicados a esse gabinete (...) determinam quem fica com o processo. Este mecanismo potencia a investigação porque não andam dois processos a correr ao mesmo tempo (...) e cria algumas sinergias.”
E11	“Este seria outro cenário possível (...). Caberá ao poder político refletir sobre manter este figurino e se ele está para o futuro, ou se o hipotético cenário de fusão da PJ, da GNR e da PSP seria viável.”

E12	“[em relação à junção das forças] por uma questão cultural seria muito difícil. (...) preferiria juntar as forças e serviços de baixo da mesma tutela política e todos de baixo de um comando/ direção único (...). Não sou a favor da integração.”
E13	“se não me suscitar uma reflexão mais aprofundada dessa questão, diria sim. Mas depois pela prática acabaria por dizer que não ”
E14	“o sistema correto é o sistema puro, como o Espanhol . Agora, como não estamos a criar um sistema novo (...), penso que em Portugal, numa reforma que houvesse, se deveria manter a GNR e a PSP e manter a PJ, restringindo o núcleo de crimes a investigar pela PJ . (...) o sistema deve assentar nas duas forças maiores e a PJ para crimes tipo corrupção, tráfico de moeda, investigação dos políticos. Uma série de crimes (...) que uma força menos hierarquizada funciona melhor. (...) defendo um sistema tripartido com competências melhor articuladas e a PJ com crimes mais complexos . (...) o SEF não tem razão de existir.”
E15	“ nada tenho a opor que em Portugal exista uma Polícia Judiciária autónoma . Acho que as FS devem ter um ciclo completo, um modelo integrado de investigação . (...) as FS devem continuar a aprofundar a sua especialização na área da investigação criminal, porque elas começam por ser polícias preventivas, mas, completando o ciclo, passam a ser polícias investigativas (...). Se alguma coisa não faz sentido em Portugal é ter uma polícia autónoma de estrangeiros e fronteiras.”

Fonte: Elaboração própria.

A grande defesa no âmbito da investigação criminal para o sistema português é manter o serviço de polícia judiciária autónomo, mas atribuindo às FS a competência integral de investigação de crimes de menor complexidade. Desta forma, o sistema mantinha-se tripartido, no qual a GNR e a PSP ganhavam mais competências de investigação e a PJ ficava especializada em crimes mais complexos.

6.1.3. Apresentação e análise das entrevistas do Guião 3

Tabela 13 - Sinopse das respostas à questão nº1 do Guião 3

	<p>Questão nº 1</p> <p><i>“Tendo em consideração a doutrina de “Monet” sobre modelos policiais e a sua divisão entre modelos policiais monistas, dualistas e pluralistas, como caracteriza o modelo policial espanhol, identificando as principais vantagens e fragilidades?”</i></p>
E16	“(…) cabe considerar que el modelo policial español, aunque principalmente esté sustentado en dos cuerpos policiales, la GC y la PN, es un sistema pluralista , pues en él intervienen los tres niveles mencionados en los que se articula la Administración Pública (central, autonómica y local). (...) los aspectos controvertidos que presenta el sistema policial descrito, pueden ser una mayor dificultad de integración, mayores gastos, solapamiento de funciones o el incremento de las posibilidades de descoordinación en el ámbito operativo (...). [Las ventajas del sistema] representa una mayor garantía para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y está en condiciones de prestar un mejor servicio a una sociedad democrática avanzada. ”
E17	“sistema complejo o descentralizado (...). La Constitución española estructura la organización territorial del Estado y las administraciones públicas según un modelo pluralista en el que se contemplan tres niveles: estatal o central, autonómico y local. (...) aunque se puedan detectar ciertos inconvenientes y aspectos negativos como su mayor coste económico; la mayor dificultad de integración y coordinación del sistema ; determinados incrementos tanto de personal como de gasto en los cuerpos de seguridad o, incluso, el solapamiento de funciones entre ellos. Los argumentos expuestos permiten avalar la idea de que un sistema policial plural representa una mayor garantía para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de que está en condiciones de prestar un mejor servicio a una sociedad democrática avanzada.”
E18	“El modelo español es pluralista , a nivel nacional y territorial. (...). Un sistema que, ante la eventual aparición de determinados aspectos controvertidos, establece mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación (...) motor generador de dinámicas de equilibrio y control recíproco; de sana competitividad en el desempeño de las funciones y de sinergias entre los actores.”
E19	“El modelo policial en España es pluralista (...). Ventajas: va a tener una cantidad de personal (...) y hay que tentar paliar la posible falta de coordinación delante el establecimiento de mecanismos de coordinación a todos los niveles. ”
E20	El modelo policial español lo calificaría de complejo y asimétrico (...). La única ventaja es el hecho de dar satisfacción a las aspiraciones políticas de determinadas regiones y un cierto acercamiento de las policías al ciudadano. Los inconvenientes (...) la multitud de cuerpos provoca graves problemas de coordinación operativa y una desigual respuesta al ciudadano.”

E21	“Podemos decir que en España lo que existe es un sistema pluralista . (...) la principal ventaja de este sistema es la prevención (...). El principal inconveniente es la inflación policial . Es decir, el número de policías por cada mil habitantes se incrementa.”
-----	---

Fonte: **Elaboração própria.**

O sistema Espanhol classifica-se como um sistema pluralista que contempla três níveis de atuação: local, autonómico e estatal. Este tipo de sistema traz uma maior garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos através do papel preventivo que os diferentes atores exercem, sendo esta uma das suas grandes vantagens. Em contrapartida, a pluralidade de intervenientes no sistema representa um maior gasto económico e, por vezes, sobreposição de funções.

Apesar do sistema estar bem implementado, a variedade de corpos de polícia e a inflação policial comporta dificuldades de coordenação e integração das diferentes forças.

Importa referir que apesar das desvantagens apontadas do sistema plural espanhol, existem diversos mecanismos de coordenação implementados para as contrariar.

Tabela 14 - Sinopse das respostas à questão nº2 do Guião 3

	<p>Questão nº 2</p> <p><i>Considerando a divisão administrativa de Espanha, que entidades policiais existem nas diversas circunscrições e como se coordenam entre elas?</i></p>
E16	“A nivel central, se encuentran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado , integradas por la PN y la GC (...). A nivel autonómico, el ordenamiento jurídico español reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de crear cuerpos de policía propios (...). A nivel local, las Corporaciones Locales disponen también de la posibilidad de crear cuerpos de seguridad propios. Con el objeto de alcanzar una adecuada coordinación, la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estableció unos principios básicos de actuación, idénticos para todos los Cuerpos Policiales, y unos criterios estatutarios también comunes que sirviesen de base al principio fundamental de cooperación recíproca y coordinación. El mismo texto normativo creó el Consejo de Política de Seguridad, las Juntas de Seguridad y las Juntas Locales de Seguridad .”
E17	“constitucionalmente se contemplan tres niveles verticales de policía: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de la Administración Central del Estado, las Policías de las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto prevea su creación y las Policías Locales . (...) los tres tipos de policías públicas, establecidas y garantizadas por la Constitución, tienen asignado un núcleo esencial de funciones , sin que pueda entenderse la idea de que unas policías están subordinadas o son auxiliares unas de otras, sino que cada una de ellas tiene su propia autonomía funcional y sus competencias .”
E18	“El Sistema Nacional de Seguridad Pública se conforma con: las FCSE , dependientes del Gobierno de la nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales . Entre las FCSE existe la Secretaría de Estado de Seguridad como unidad administrativa superior que coordina y es el instrumento a través del cual se ejercita el mando del Ministerio del Interior sobre estos cuerpos policiales. (...) A nivel territorial se coordina a los mismos a través de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno a nivel provincial. A nivel municipal no hay coordinación como tal ya que el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se basa en el municipio como unidad mínima, por lo que cada uno de ellos está asignado a una sólo de estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.”
E19	“Las entidades locales tienen la capacidad de criar cuerpos policiales propios (...) creación de policías autonómicas propias. Desde el punto de vista del estado, hay fuerzas distintas que tienen un nivel estatal con pleno de funciones a nivel nacional bajo la dependencia de autoridad gubernativa del Estado. (...) Para la coordinación hay juntas de seguridad a nivel local y juntas de seguridad a nivel autonómico (...). El secretario de Estado es el segundo en el ministerio de interior y puede ser una de las herramientas de coordinación.”
E20	“Existe la GC y la PN como las dos Fuerzas de Seguridad del Estado (...). En el nivel autonómico hay las Policías Autonómicas en Cataluña, País Vasco, Navarra y Canaria. Por último, existe las Policías Locales o Municipales (...). Hay diversos mecanismos de coordinación: La Secretaría de Estado de Seguridad (...). En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de

	Seguridad (...). En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad. ”
E21	“existía un problema de seguridad pública muy grande en los caminos (...) es el nacimiento de GC. (...) al crecer las ciudades y de manera análoga a existencia de un cuerpo nacional militar de seguridad pública nació un cuerpo nacional de seguridad pública civil en las ciudades que se llama Policía Nacional. (...) este sistema se completa con la creación de policías autonómicas y con la existencia de policías municipales. La LFCS establece normas de coordinación. Además, existen otros órganos de coordinación en el ministerio como el CITCO o el GCE ”

Fonte: Elaboração própria.

O sistema plural espanhol é composto por uma grande variedade de atores distribuídos em três níveis. Ao nível estatal, existe a *Guardia Civil* e a *Policía Nacional*, designadas FCSE. Ao nível autonómico, as comunidades autonómicas têm a capacidade de criar polícias próprias. Existe assim uma polícia autonómica na Catalunha, em Navarra, nas Canárias e no País Basco. Por último, ao nível local existem as polícias locais ou municipais.

Existem diversos mecanismos de coordenação entre estes atores. A Lei das FCSE estabelece as normas de coordenação e os princípios básicos de atuação que regem a atividade policial. Além desta lei, existe um conjunto de órgãos que auxiliam na coordenação dos três níveis ou entre o mesmo nível, como o Secretário de Estado da Segurança, as Juntas de Segurança nas Comunidades Autónomas e a Juntas Locais de Segurança nos Municípios.

As polícias dos três níveis têm um núcleo próprio de funções, dotando-as de autonomia funcional e competências específicas próprias.

Tabela 15 - Sinopse das respostas à questão nº3 do Guião 3

	<p>Questão nº 3</p> <p><i>Tendo por base as Forças e Corpos de Segurança do Estado espanhol – Guardia Civil e Policía Nacional – de que forma estão distribuídas, territorialmente e por especialidades, as diversas competências policiais entre a Guardia Civil e a Policía Nacional? Como analisa essa distribuição de competências?</i></p>
E16	“La LOFCS recoge tanto unas funciones de carácter genérico , que deben desempeñar las FCSE, como unas funciones que son atribuidas a cada Cuerpo con carácter específico . Por lo que respecta las funciones genéricas, la referida norma establece que estas deben ser ejercidas siguiendo un criterio de reparto territorial . El reparto de competencias [como funciones específicas] debe considerarse razonablemente eficaz, se encuentra plenamente interiorizado y funciona con notables niveles de satisfacción y eficiencia. ”
E17	“El análisis de la delimitación de competencias entre la PN y la GC debe hacerse a la luz de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986 , sobre la base de dos criterios : Desde un punto de vista territorial , (...) la PN ejercitará sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que la GC las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial; Desde un punto de vista material , en función de las actividades concretas previstas para cada Cuerpo policial en los artículos 11 y 12 de la mencionada Ley Orgánica (...).”
E18	“En este ámbito, la LOFCS recoge un criterio de distribución de las competencias enumeradas entre ambos Cuerpos estatales, de tal forma que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que la GC lo hará en el resto del territorio nacional y su mar territorial (...). En mi opinión el modelo está consolidado y los cambios que se pudieran operar generarían una importante resistencia (...). Desde el punto de vista funcional , que a priori sería más sencillo, tampoco estaría exento de complejidad y dificultades, ya que muchas funciones específicas o exclusivas por no decir que la totalidad de ellas, suponen un despliegue de personal especializado por todo el territorio nacional (...).”
E19	“Tenemos la LFCS (...) establece la división territorial cuando hay funciones comunes. (...) lo hay otras funciones que son específicas de cada cuerpo (...) cada cuerpo lo as ejerce en todo el territorio nacional. La GC y PN pueden ejercer sus competencias específicas en las comunidades autónomas pero lo que pasa es que ahí los estatutos de autonomía pueden asignar determinadas competencias a las comunidades autónomas.”

E20	“En cuanto a la distribución de competencias entre los cuerpos de carácter nacional, me parece adecuada, responde a criterios históricos y aunque con matices, no supone un grave problema. El principal problema está con las Policías Autonómicas, que han ido asumiendo, cada vez más competencias (...). ”
E21	“La manera que están distribuidas está en la LFCS (...) . Existe dos elementos clave desde el punto de vista del político (...), que es dominar el orden público y la investigación criminal desde una perspectiva concreta la corrupción.”

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição de competências, tanto a nível territorial como material, está definida pela Lei das FCSE. A divisão de competências faz-se segundo dois critérios: o critério territorial e o critério material ou funcional.

Segundo o critério material, a atuação da PN, nas competências comuns com outras forças, é concentrada nas capitais de província e núcleos urbanos, enquanto à GC corresponde responsabilidade no restante TN e no mar territorial. Segundo o critério material, ambas as FCSE têm um conjunto de competências específicas que exercem com carácter nacional. Excetua-se deste carácter nacional algumas competências que, embora específicas da GC ou da PN, foram transferidas para as Polícias Autonómicas e são exercidas por estas.

Este modelo de distribuição de competências está consolidado e demonstra elevados níveis de satisfação e eficiência.

Tabela 16 - Sinopse das respostas à questão nº4 do Guião 3

	<p>Questão nº 4</p> <p><i>Considerando que a missão geral das forças de segurança e corpos do Estado integra tarefas comuns e áreas de competências exclusiva – quer da Guardia Civil, quer da Policía Nacional - apesar da divisão territorial, que sobreposições identifica e porquê, entre as áreas e missões de ambas as forças?</i></p>
E16	“Aunque el reparto de competencias existente y funciona con razonables niveles de eficiencia y satisfacción, no se puede obviar que se producen áreas de solape o coincidencias en el desempeño de algunas funciones (...). En este sentido, pueden identificarse áreas como la investigación del terrorismo y del crimen organizado, a lucha contra la ciberdelincuencia, la protección de costas y fronteras y la inmigración irregular o la cooperación policial internacional. ”
E17	“La existencia de diferentes cuerpos policiales puede dar lugar a ciertos solapes que hacen necesario crear y potenciar los mecanismos y órganos de coordinación (...). Son muchas las áreas en las que pueden concurrir al mismo tiempo unidades y personal de los distintos cuerpos policiales (...) solución orgánica adoptada para hacer frente a las necesidades de coordinación.”
E18	“ A nivel territorial los solapes se minimizan al estar muy claro los límites de cada Cuerpo , si bien genera alguna dificultad menor el ejercicio de las competencias específicas del Cuerpo que no es el competente territorial (...). A nivel funcional la problemática es un poco mayor, ya que hay funciones que la LO2/86 recoge de forma genérica que en la práctica pueden confluir (...) se han ido constituyendo instrumentos de coordinación que han aclarado la problemática llegando a un “status quo” de entendimiento y colaboración.”
E19	“Yo no veo mucho problema. O sea, todo esto se solventa con los mecanismos de coordinación (...). ”
E20	“Los principales problemas de solape, según mi opinión son los siguientes: Investigaciones de crimen organizado , ya que las organizaciones criminales no respetan las demarcaciones policiales; Delitos de tráfico de drogas y contrabando , por cuanto la Guardia Civil es el Resguardo Fiscal; Actuaciones en el mar territorial , donde Policía Nacional busca el apoyo de medios de la Armada o Vigilancia Aduanera.”
E21	“Se nos corremos la LFCS los solapes están claros (...) . La distribución territorial lo que dice es que las capitales de provincia quien determina es el Estado (...) encontrase municipios que hay policía nacional como pueden ser municipios pequeños con 20mil habitantes. Y tienes municipios que en verano se ponen 150 mil habitantes y está a GC (...) hay algunas disfunciones y son por eso motivo, porque todo el mundo quiere lo fácil. En lo que respeta la distribución material de competencias, hay algunas cuestiones sencillas (...) la expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes, (...) el control de entrada y salida del territorio

	nacional de españoles y extranjeros, (...) 3 sectores de la economía – el juego, la seguridad privada y las armas y explosivos (...) la conservación de la naturaleza y medio ambiente (...).”
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da divisão de competências ser razoavelmente eficiente e satisfatória, há áreas de sobreposição nas quais podem atuar simultaneamente diferentes forças. No sentido de resolver essas coincidências foram estabelecidos mecanismos e órgãos de coordenação que permitem ter um estado de entendimento e colaboração entre todos os atores.

As referidas áreas de sobreposição de competências são a investigação do terrorismo e do crime organizado, a proteção da costa e fronteiras, nomeadamente no controlo da imigração ilegal e dos documentos de identificação, o tráfico de droga e a conservação da natureza.

Tabela 17 - Sinopse das respostas à questão nº5.1 do Guião 3

	Questão nº 5.1 <i>Considera importante a existência destas duas forças, porquê?</i>
E16	“(…) la existencia de la PN y de la GC debe valorarse de manera muy positiva (...) [el sistema] se encuentra plenamente interiorizado (...). Además, posee importantes cualidades, como son el dinamismo, el equilibrio y la capacidad de generar sinergias. ”
E17	“(…) una relativa competitividad policial en determinados ámbitos sobre los que existe una cierta superposición de competencias trae consigo un sistema más dinámico (...). De este modo se potencia la actualización, la innovación y una gestión policial moderna (...) ejerce un efecto equilibrador del poder y de control recíproco de las actuaciones llevadas a cabo por cada uno de ellos.”
E18	“Contestado en la pregunta 1 y 2”
E19	“Yo creo que es importante que existan dos fuerzas , eso da un plus de reforzamiento un poco de institucional o del Estado.”
E20	“ Considero bueno que existan dos fuerzas policiales a nivel nacional pues al tener una forma de trabajo y características completamente distintas, se complementan muy bien, constituyendo dos recursos distintos para el gobierno de la Nación.”

Fonte: Elaboração própria.

A existência de duas forças de carácter nacional com natureza distinta considera-se importante pois permite criar dinamismo no sistema que fomentam a evolução das forças. Desta forma, potencia a inovação e a atualização das organizações, através de uma competitividade saudável. Por outro lado, constitui uma dupla garantia para o Estado, no sentido de que tem duas forças, com recursos distintos, às quais pode recorrer.

Tabela 18 - Sinopse das respostas à questão nº5.2 do Guião 3

	Questão nº 5.2 <i>Que ventajas e inconvenientes derivan da competição entre as forças e corpos de segurança do Estado?</i>
E17	“la concurrencia de cuerpos policiales que operan en niveles tanto materiales como territoriales específicos implica, sin duda, una superposición de competencias policiales que puede dar lugar, a lagunas, redundancias o falta de coordinación (...). [ventajas] como la capacidad de generar sinergias entre todos ellos; la posibilidad de que cada cuerpo alcance una mayor especialización en ámbitos competenciales específicos (...).”
E18	“La competencia no es de por sí mala , ya que genera una mayor eficiencia y eficacia en la actividad diaria y una mayor exigencia . La concurrencia permite una mayor eficacia, debiendo vigilarse bien los niveles de

	gastos que genera la misma, esto es, la concurrencia permite asegurar mejor los resultados (...) a cambio de un mayor gasto , por lo que la contención de ese gasto es la clave para la viabilidad del sistema.”
E19	“La competición puede servir de estímulo a que cada institución entente mejorar lo posible y no conformarse, tentando de cada vez hacer mejor su trabajo . Creo que son solo ventajas.”
E20	“Esta sana competencia puede constituir un estímulo para mejorar en la respuesta que se da al ciudadano , tanto en la labor preventiva como en la investigadora.”
E21	“Si, hay competición en los servicios relevantes (...), va tener mayor éxito para el político y para la sociedad y va a apostar por eso. Las dos principales áreas de competición son la investigación criminal y los grandes dispositivos .”

Fonte: Elaboração própria.

A competição saudável permite gerar sinergias e criar uma maior especialização. Desta forma, há uma maior eficácia e exigência na atuação, bem como melhores resultados. Por outro lado, pode gerar sobreposições de competências e falta de coordenação que, em última instância, leva a maiores gastos.

Tabela 19 - Sinopse das respostas à questão nº5.3 do Guião 3

	Questão nº 5.3 <i>Que mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia e competición?</i>
E16	“Concretamente el Gabinete de Coordinación y Estudios , la Comisión Ejecutiva de Coordinación , el Centro de Inteligencia contra Terrorismo y el Crimen Organizado , el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad , y la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería .”
E17	“(…) mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación comparada , que pueda servir de estímulo para los funcionarios policiales.”
E18	“Entre las FCSE: existe la Secretaría de Estado de Seguridad (...), el Gabinete de Coordinación y Estudios (...), Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado . Con las Policías de las Comunidades autónomas (...) son las denominadas Juntas de Seguridad , que se denominan Locales para el nivel municipal (...)”
E19	“Mecanismos de coordinación, creo son muchos y son los mismos que se van a encargar de coordinar los servicios . Tiene sus mecanismos propios y no hay ningún problema.”
E20	“La existencia de un mando común a nivel provincial (subdelegado del gobierno) como a nivel autonómico (delegado del Gobierno) y nacional (Secretario de Estado de Seguridad), con sus órganos correspondientes de coordinación, evitan y resuelven los conflictos de competencia que puedan existir.”
E21	“ Los mecanismos son normas . Las normas valen si existe voluntad de cumplirlas. Desgraciadamente en España las organizaciones son capaces de pasar las normas a la torera. (...) En España se ha dado más valor al beneficio personal que respetar una norma.”

Fonte: Elaboração própria.

Os mecanismos de coordenação apontados para evitar a competição são coincidentes com os mecanismos que as forças dispõem para as coordenações quotidianas nos diferentes níveis: Estatal, Autonómico e Local.

Tabela 20 - Sinopse das respostas à questão nº6 do Guião 3

	Questão nº 6 <i>O modelo policial português, além das duas forças de segurança integra também um serviço de segurança específico e independente, designado Polícia Judiciária (PJ). Comparando com o modelo espanhol, cuja especialidade de PJ pertence às duas forças de segurança, qual lhe parece mais eficiente e eficaz? E porquê?</i>
E16	“el concepto actual de seguridad debe ser entendido de forma integral , englobando todas a aquellas capacidades que permiten que un cuerpo de seguridad pueda hacer frente de manera eficaz a los distintos riesgos y amenazas existentes (...). El disponer de fuerzas desplegadas en el terreno constituye una importante fuente de información para las unidades de investigación criminal, contribuyendo a que su labor sea más eficaz. (...)”

	considero más eficiente un modelo en el que la Policía Judicial forme parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.”
E17	“(…) la Ley Orgánica del Poder Judicial señale que estas funciones deben de ser desarrolladas genéricamente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro del ámbito de sus respectivas competencias (...). Esta configuración de la policía judicial puede considerarse asentada sobre unos pilares históricos y sobre una base legal consolidada que proporciona una respuesta razonablemente eficaz y válida en este ámbito (...).”
E18	“en cuanto a eficacia parece que un modelo de concurrencia con muchos actores permite a los tribunales una mayor capacidad de elección, mayores recursos y la posibilidad de alternativas (...). Pero esto limita la capacidad de actuar (...) dificulta la coordinación con la labor de seguridad ciudadana (...) del resto de Cuerpos de Seguridad (...). El modelo español permite una mayor potencialidad de la función de Policía Judicial , al permitir a todas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su participación, así como simplifica la coordinación con los cuerpos de seguridad ya que son los mismos que ejercen la función.”
E19	“Aquí en España todas las fuerzas de seguridad cumplen una función genérica de policía judicial, de auxilio a la justicia, en orden de descubrir y esclarecer delitos (...). Creo que es bueno porque creo que facilita y permite una cercanía mayor a todas las unidades y no separa tanto la investigación con la prevención. ”
E20	“[Hablando de Portugal] Se trata de un modelo distinto que, en mi opinión presenta ventajas e inconvenientes con respecto al modelo de especialistas en policía judicial que tenemos en España. La principal ventaja es la proximidad que tiene con las autoridades judiciales, lo que le otorga también mayores competencias que puede ejercer por delegación de la misma. El principal inconveniente es la coordinación con el resto de cuerpos policiales y la necesidad de continuidad en determinadas investigaciones.”
E21	“Puede ser beneficioso tener más de un cuerpo por un de los maoríes problemas que tienen los Estados hoy en día que es la corrupción. Otro de los problemas, como en la Cataluña, es la policía autonómica no observar las normas (...). El modelo español tiene cierta eficiencia en lo que respecta a la existencia de dos instituciones. ”

Fonte: Elaboração própria.

Em Espanha existe um modelo no qual a função de Polícia Judiciária (investigação criminal) está integrada nas FCSE. Este conceito de força integral permite ter a função de investigação criminal e de patrulhamento na mesma força, não separando, desta forma, a investigação da prevenção. Este modelo é considerado mais eficaz, tendo vindo a apresentar respostas positivas e válidas, através do ciclo completo de atuação que as polícias dispõem.

6.2 Análise comparativa

Após o estudo das entrevistas, importa aproximar a análise dos resultados à resposta da questão central, através de duas matrizes SWOT abreviadas, caracterizando o modelo policial português e o modelo policial espanhol, e de uma tabela comparativa do sistema de segurança dos dois países.

Tabela 21- Matriz SWOT – Caracterização do modelo policial português

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> Complementaridade de funções entre a GNR e a PSP A GNR e a PSP formam um contínuo na segurança das populações Existir uma força de charneira entre as FS e as FA A existência de mais do que uma força é um incentivo para investir na eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> Sobreposição de competências Não centralização e partilha de informação criminal Falta da definição expressa de um critério objetivo para a dispersão territorial Cada especialização não está atribuída apenas a uma força Sistema fragmentado com diversos atores e diversas tutelas Ineficaz atribuição de competências ao SGSSI
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> A competição saudável permite inovação e evolução de ambas as forças A existência de um sistema dual é uma dupla garantia dos Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> Duplicação de recursos Pouca cultura de cooperação Dificuldade na separação efetiva de atribuições Falta de uma lei que defina as atribuições de cada força

<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de participação em organizações internacionais • Criação do SGSSI 	<ul style="list-style-type: none"> • Não atribuição de competências integrais de investigação criminal à GNR e à PSP
---	---

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 22 – Matriz SWOT - Caracterização do modelo policial espanhol

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> • A pluralidade de forças permite mais exigência na atividade diária • Eficaz distribuição de competências • As duas forças do Estado têm competência integral em matéria de investigação criminal • Existe proximidade entre a prevenção e a investigação 	<ul style="list-style-type: none"> • O sistema plural comporta elevados gastos • Falta de coordenação • Existe sobreposição de competências policiais entre as FCSE e as Polícias Autonómicas
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • O sistema funciona com razoáveis níveis de satisfação e eficiência • Capacidade de participação em organizações internacionais • O sistema plural representa maior garantia de defesa dos Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos • Existência do Secretário de Estado da Segurança com funções de comando, controlo e coordenação 	<ul style="list-style-type: none"> • Inflação policial • As Polícias Autonómicas assumiram funções específicas das FCSE

Fonte: Elaboração própria

Tabela 23 – Tabela comparativa do sistema português e espanhol

	Portugal	Espanha
Nº de entidades policiais	Além do eixo central de forças policiais – GNR e PSP, coexistem mais dois grandes serviços – a PJ e o SEF, e uma outra força – a PM, que influenciam o sistema.	Existe o eixo central de forças com a GC e a PN, as quais integram o serviço de polícia judiciária. O serviço de estrangeiros e fronteiras e a polícia marítima são competências da GC, não existindo uma entidade isolada para essas missões. Apesar do eixo central de forças de segurança do Estado, existem mais dois níveis de polícias: as polícias autonómicas e as polícias locais.
Características do eixo policial central	Apesar das diversas forças e OPC em Portugal, o eixo central policial caracteriza-se pela dualidade, com uma força civil uma força militar.	Apesar dos três níveis policiais em que Espanha está dividida, o eixo central de forças do Estado caracteriza-se pela dualidade, com uma força civil uma força militar.
Características e missões das forças policiais militares	A GNR e a GC são forças de quadrícula com competência de atuação em todo os seus TN e mares territoriais. Apesar das semelhanças ao nível do estatuto, missão geral e características das duas forças, a divisão das atribuições específicas pelas forças policiais varia nos dois países e, por isso, estas duas instituições desempenham algumas missões distintas. Nomeadamente, em Portugal, as atribuições da PM e parte das atribuições da PJ, em Espanha, estão cometidas à GC.	
Características e missões das forças policiais civis	A PSP e a PN são duas forças de segurança, de natureza civil, com âmbito de atuação nos grandes aglomerados populacionais. Apesar das semelhanças ao nível do estatuto, missão geral e características das duas forças, a divisão das atribuições específicas pelas forças policiais varia nos dois países e, por isso, estas duas instituições desempenham algumas missões distintas. Nomeadamente, em Portugal, as atribuições do SEF e parte das atribuições da PJ, em Espanha, estão cometidas à PN:	
Leis reguladoras da atividade policial	LOGNR, LOPSP, LOIC, LSI	LOGC, LOPN, LOFCS, LOPJ

Principais mecanismos e órgãos coordenadores	<p>Além dos diversos mecanismos estabelecidos pelas leis reguladoras da atividade policial, existe o SGSSI como o principal órgão de coordenação entre as FSS e o PCCFSS.</p> <p>Acresce a estes mecanismos, as reuniões e contactos informais entre os operacionais de cada força.</p>	<p>Além dos diversos mecanismos estabelecidos pelas leis reguladoras da atividade policial, ao nível estatal existe o cargo de Secretário de Estado da Segurança com capacidade de comando, controlo e coordenação, que tem na sua hierarquia diversos órgãos de coordenação para as várias áreas de atuação e o Gabinete de Coordenação e Estudos.</p> <p>Ao nível local e autonómico existe as Juntas Locais de Segurança e as Juntas de Segurança respetivamente.</p>
Importância de duas forças policiais centrais	<p>Permite a distribuição de poder e de influência por duas forças do Estado.</p> <p>Permite que hajam duas forças concorrentes com capacidade de complementaridade, podendo tirar exemplos de boas práticas entre elas.</p>	
Problemas identificados no modelo	<p>A existência de demasiadas entidades com funções policiais que integram o SSI.</p> <p>A existência de várias tutelas a influenciar o sistema, nomeadamente o MAI (GNR, PSP e SEF), o MJ (PJ), o MDN (PM).</p> <p>A cultura institucional que assenta nas relações pessoais e, em última instância, depende das pessoas que representam as instituições.</p>	<p>A existência de Polícias Autonómicas que se desenvolvem de forma individual e ímpar, adquirindo algumas das competências específicas das forças de segurança do Estado.</p>

Fonte: Elaboração própria.

As duas matrizes SWOT e esta última tabela reúnem informação retirada das entrevistas realizadas, tanto em Portugal como em Espanha, bem como da informação bibliográfica e documental reunida ao longo da investigação. Desta forma, contribuem para a verdadeira comparação entre os dois países em estudo, permitindo responder à QC.

CONCLUSÃO

Findo o presente relatório, é possível afirmar que se cumpriram os objetivos estabelecidos, seguindo uma investigação guiada pela QC “como se caracterizam e distinguem os modelos policiais de Portugal e Espanha?”. Com este trabalho contribuiu-se para a compreensão das diferenças e semelhanças entre o modelo policial dos dois países, numa comparação fiel entre os eixos centrais de forças nacionais.

Os modelos policiais de Portugal e Espanha, apesar de serem aparentemente semelhantes, numa análise mais profunda, comportam diferenças, vantagens e desvantagens, nas quais reside a importância do tema pois permite apontar pontos positivos e negativos do sistema português e melhorá-los numa futura reforma.

Dada a dimensão do tema, houve a necessidade de delimitar, desde logo, a investigação a quatro variáveis de análise e o objeto de estudo às duas forças de âmbito nacional que constituem o eixo central de atuação dos dois países. Definiram-se os conceitos pertinentes, analisou-se cada modelo e sistema dos casos de estudo, aplicaram-se as variáveis de análise e, por fim, coligiram-se conhecimentos e experiências de oficiais e especialistas no tema, nacionais e espanhóis, culminado a investigação na resposta às QD e à QC.

Em relação aos resultados da primeira questão derivada, “como se caracteriza o modelo policial português, nomeadamente as forças de segurança de carácter nacional, ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?”.

O modelo português, ao nível das FS, apoia-se num eixo central dual de forças composto pela GNR e pela PSP. No entanto, consequência do elevado número de FSS, a classificação do SSI português pelos diferentes autores divide-se entre dual ou plural.

Conclui-se que, tendo em consideração a existência da PJ dependente do MJ, da PM dependente do MDN, do SEF, da GNR e da PSP dependentes do MAI, o sistema enquadra-se nas características de um modelo pluralista.

Quanto à variável atribuições, estas duas FS partilham competências comuns, nas quais a área de responsabilidade de cada uma é o critério de atuação, bem como detêm certas competências específicas que exercem a nível nacional. Neste âmbito, conclui-se que a distribuição de competências está definida pelas Leis Orgânicas de cada força, não existindo um documento legal comum que defina as competências de todas as FSS. Desta forma,

resultante da interpretação diferenciada de cada força sobre a sua LO, surgem as sobreposições de competências materiais e territoriais.

No que à área de responsabilidade diz respeito, a regra geral é a atribuição das cidades e grandes aglomerados populacionais à PSP e as áreas rurais à GNR, não sendo aplicado um critério objetivo que acompanhe o desenvolvimento e alteração das características das cidades, vilas e aldeias do país. Como consequência, verifica-se a presença da GNR em grandes aglomerados populacionais e a presença da PSP em pequenos locais com baixo número de habitantes.

Em relação à variável estrutura, as FS nacionais apresentam semelhanças no que concerne à organização hierarquizada, desde o Comandante-Geral e o Diretor Nacional até às funções no terreno. No entanto, comportam algumas diferenças neste âmbito, adaptadas às suas áreas de atuação, o que justifica o facto da GNR ter PTER, comandados por Sargentos, nas áreas mais rurais e a PSP ter Esquadras que, como regra geral, são comandadas por oficiais, no interior das cidades.

Por último, ao nível do eixo central dual de forças, o modelo português tem a tutela das mesmas centralizada num só ministério, sendo que a este facto acresce a dupla dependência da GNR do MDN. Contudo, importa salientar que, numa análise extensível ao modelo, a identificação de diversas tutelas para as diferentes FSS.

Relativamente à segunda questão, “como se caracteriza o modelo policial espanhol, nomeadamente as forças de segurança de carácter nacional ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?”.

O modelo policial espanhol, ao nível das FS de carácter nacional, é constituído pelas FCSE – a *Guardia Civil* e a *Policía Nacional*. A classificação do Sistema de Segurança Nacional espanhol em modelo dual ou plural é igualmente controversa, sendo que é possível afirmar que a maioria dos dados recolhidos na investigação apontam para a categorização em modelo pluralista, tripartido em níveis de atuação policial – as FCSE do Estado, as Polícias Autonómicas e as Polícias Locais.

As atribuições da GC e da PN estão previstas na LFCS, estando perfeitamente definidas entre estas FS as atribuições específicas que competem a cada uma. Acrescem a estas atribuições, algumas competências comuns às duas organizações, igualmente definidas na LFCS, nas quais o critério de atuação é a área territorial.

Conclui-se que os conflitos ao nível das atribuições existem na transferência de algumas das competências específicas das FCSE para as Polícias Autonómicas.

Relativamente à área de responsabilidade, o critério vai ao encontro da natureza de cada força, sendo que GC tem responsabilidade nos pequenos aglomerados populacionais e a PN tem responsabilidade nos grandes centros urbanos.

A Estrutura das duas forças segue uma organização hierarquizada, semelhantes entre si, com duas Direções Gerais distintas, dependentes de um órgão de comando comum, a Secretária de Estado da Segurança.

Por fim, em relação à tutela, as duas forças dependem de uma tutela única, o Ministério do Interior, sendo que a GC depende igualmente em determinados aspetos do Ministério da Defesa.

No que respeita à terceira questão derivada, “quais são as principais vantagens e inconvenientes entre os modelos policiais português e espanhol?”.

Iniciando pela análise do modelo português, com base na Matriz SWOT previamente elaborada⁵³, é possível identificar um conjunto de pontos fortes e oportunidades que constituem as vantagens e outro conjunto de pontos fracos e ameaças que integram as desvantagens. Assim, neste modelo policial, é possível verificar-se que a existência de duas forças de carácter nacional permite que se forme um contínuo na sua atuação, através da complementaridade nas suas funções. Ainda neste ensejo, a existência da GNR e da PSP envolve um clima de competição que, num sentido positivo, permite inovação e evolução de ambas as forças, sendo um incentivo para investir na eficiência. Pelo facto da GNR ser uma FS de natureza militar, constitui uma força de charneira entre as FS e as FA. Importa salientar ainda como aspetos positivos do modelo português a criação da figura do SGSSI como órgão de coordenação entre as diversas FSS. Por outro lado, devem ser apontados como aspetos negativos a sobreposição de competências e a duplicação de recursos. Ainda neste contexto, a sobreposição de competências materializa-se pela não atribuição de cada especialidade apenas a uma força e na falta de definição expressa de um critério objetivo para a dispersão territorial. Importa apontar a pouca cultura de cooperação por vezes sentida entre as duas FS, que se traduz na não centralização e partilha de informação criminal.

Relativamente à quarta questão “como se caracterizam e distinguem as forças de segurança nacionais dos modelos português e espanhol – GNR, PSP, GC, PN?”.

Esta QD impõe um raciocínio comparativo entre as FS congéneres dos dois países, sendo que as duas grandes áreas de distinção entre a GNR e a GC, bem como entre a PSP e a PN são as atribuições e a tutela.

⁵³Tabela 21.

Nesse sentido, conclui-se que a GNR e a GC são duas FS de natureza militar, com atuação em todo o TN e no mar territorial. Ambas têm atribuições gerais de polícia, ao que acresce a competência integral de investigação criminal e a competência exclusiva da vigilância e fiscalização da costa da GC, e a competência de prestação de honras de Estado da GNR. Além destas diferenças, importa apontar o facto da GC deter a responsabilidade sobre as armas e os explosivos. Relativamente às duas forças de natureza civil – a PSP e a PN, comportam igualmente um conjunto de competências inerentes à condição de polícia, mas também um conjunto de competências específicas. Desta forma, a PN tem responsabilidade sobre toda a matéria de imigração, emigração e controlo de entradas e saídas do país no âmbito da identificação das pessoas, bem como a responsabilidade de fiscalização em matéria de jogo e de droga, enquanto a responsabilidade sobre a fiscalização de armas e explosivos pertence à PSP.

O principal contributo no âmbito da QC reside nas duas matrizes SWOT⁵⁴ e na tabela comparativa dos dois modelos⁵⁵.

Iniciando a análise do geral para o particular, verifica-se que o modelo policial espanhol integra o cargo de Secretário de Estado da Segurança com competências de coordenação, comando e controlo sobre as FCSE, constituindo um nível intermédio entre as forças e o Ministério do Interior. Em Portugal, verifica-se a existência de um cargo equivalente, com atribuições semelhantes, mas que efetivamente não são exercidas. Ainda no âmbito geral, realça-se outra diferença, a existência no modelo espanhol de um documento legal único que prevê a caracterização e as atribuições de todas as FCS, bem como a forma como estas se coordenam, lei esta que em Portugal não existe.

Numa análise particular ao eixo central de forças nacionais, conclui-se que existem similitudes entre as congéneres dos dois países e que as principais diferenças residem nas atribuições específicas. Este facto resulta da distinta realidade política e evolução histórica das organizações policiais, apesar da cultura semelhante que os dois países partilham.

No que concerne à legislação, as Leis Orgânicas portuguesas permitem uma análise extensível das atribuições de cada força, o que resulta na sobreposição de algumas competências específicas e na duplicação de recursos. Em Espanha, neste âmbito, as Leis Orgânicas da GC e da PN distinguem as competências específicas de cada força. Embora não seja parte integrante da delimitação do trabalho, é relevante referir que existe sobreposição nas atribuições entre as FCSE e as Polícias Autonómicas.

⁵⁴ Tabela 21 e 22.

⁵⁵ Tabela 23.

Neste ensejo, um ponto fulcral de diferença entre os dois modelos policiais é a distribuição de competências de investigação. Assim, em Portugal existe a GNR e a PSP com competências de atuação neste âmbito, e existe uma terceira polícia, com função específica de investigação criminal – a PJ. Apesar deste serviço não constituir objeto de estudo, é relevante referir que no modelo espanhol a investigação criminal está bipartida entre a GC e a PN, constituindo-se estas duas forças como polícias integrais de investigação criminal, facto que lhes permite completar o ciclo, desde a prevenção até à investigação.

Apesar das similitudes entre as FS e da igual classificação dos modelos policiais, estes constituem-se diferentes. Conclui-se que o sistema policial português segue um modelo pluralista porque integra mais que duas forças policiais, com algumas funções coincidentes e tutelas distintas. Por sua vez, o sistema policial espanhol caracteriza-se pela pluralidade de forças, não ao nível estatal, mas sim ao nível local e autonómico.

Importa também referir que, face à pluralidade de polícias, ambos os países criaram mecanismos de coordenação. No entanto, verifica-se que os mesmos não previnem a cultura de não cooperação e a não partilha de informação criminal. Conclui-se, por isso, que na base de algumas situações de divergência entre as duas FS, estão as pessoas que o integram.

Desta forma, as relações humanas entre os integrantes das FS devem ser reforçadas, no sentido de haver união entre os mesmos em prol de um melhor serviço prestado ao cidadão e do cumprimento da missão policial. Neste sentido, compete aos comandantes dar o exemplo pois *“a grandeza de uma profissão é talvez, antes de tudo, unir os homens”*.

Neste ponto do trabalho, respondeu-se às QD, posteriormente concluiu-se sobre a QC, sendo possível afirmar que os objetivos do trabalho foram cumpridos.

O principal contributo para o conhecimento, balizado pelo facto de que GNR e a PSP constituem duas importantes FS do SSI, conferindo-lhe enormes vantagens, é a identificação de que deve ser alterado o entendimento na aplicação da lei, evitando as sobreposições materiais e territoriais e promover uma alteração, da mentalidade de competição para a mentalidade de colaboração.

A presente investigação comporta um conjunto de limitações das quais importa destacar a dificuldade em obter resposta à solicitação de entrevistas por parte de oficiais da PSP, o que impediu uma melhor comparação entre as forças nacionais.

Um importante vetor de investigação que não constituiu objeto de estudo do presente trabalho é o estudo da PM, PJ e SEF como organizações integrantes do sistema e as quais merecem reflexão numa futura investigação, proposta que avançamos para trabalhos subsequentes.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, P. P. (2009). Políticas de Segurança: Visão de Futuro. *Revista de Segurança e Defesa*, 50-55.
- Alves, A. C. (2008). *Em busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda.
- Alves, A. C. (2011). *Contributos para uma sociologia policial*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Assemblée Nationale. (2009). Lei n.º 2009-971 de 3 de outubro. *Journal Officiel de la République Française*. n.º 0180, 13112 - 13113.
- Assembleia da República [AR]. (1986). Lei n.º 44/86 de 30 de setembro: Regime do Estado de Sítio e Estado de Emergência. *Diário da República*. 1.ª série, n.º 225, 2779 - 2783.
- Assembleia da República [AR]. (2005). Lei constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto: Sétima Revisão da Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*. 1.ª série, n.º 155, 4642 - 4686.
- Assembleia da República [AR]. (2007a). Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto: Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*. 1.ª série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República [AR]. (2007b). Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro: Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República*. 1.ª série, n.º 213, 8043-8051.
- Assembleia da República [AR]. (2008a). Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto: Lei de Segurança Interna. *Diário da República*. 1.ª série, n.º 167, 6135-6141.
- Assembleia da República [AR]. (2008b). Proposta de Lei 184/X: Aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da Assembleia da República*. II série-A, n.º 70, 29 - 40.
- Belloso, M. J. (1991). Las policías autonómicas y el modelo policial español. *Cuadernos de la Guardia Civil*, (5), 66.
- Bessa, F. (2015). *Oficiais da GNR: uma análise sociológica* (1ª ed.). Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Branco, C. (2000). *Os desafios à Defesa e à Segurança e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana - Contradições e Ambiguidades* (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

- Branco, C. (18 de março de 2011). *Falta de Coordenação na Segurança Interna?* Obtido de Operacional. Defesa, Forças Armadas e Segurança: <http://www.operacional.pt/falta-de-coordenacao-na-seguranca-interna/>
- Branco, C. M. (2013). O Conceito Estratégico e o Modelo Policial. *Nação e Defesa*. (136), 202-222.
- Branco, C. M. (2017). O Modelo de Segurança Interna e as suas Disfunções. In *Seminário de Segurança Interna no Séc. XXI. Tendências e Dinâmicas*. Amadora: Academia Militar.
- Brunet, A. R. (2006). Modelos de Polícias Criminais: o Modelo Espanhol. *1º Congresso de Investigação Criminal* (pp. 85-96). Porto: Gailivro.
- Caetano, M. (1980). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Canas, V. (2007). A atividade de Polícia e a proibição do excesso: As Forças e Serviços de Segurança e Serviços de Segurança em particular. Em J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (pp. 446-481). Coimbra: Edições Almedina.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação* (3ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Castro, C. S. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P. (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Couselo, G. J. (1995). *Modelo Policial Español y Polícias Autonómicas*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Cruz, A. C. (2014). *O Sistema de Segurança Interna e os Modelos de Polícia: A Polícia que os Polícias querem*. Projeto Aplicado para a Obtenção do Grau de Mestre, Mestrado em Gestão, IPG, Guarda.
- Dias, M. D. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Edições Almedina.
- Elias, L. (2011). *Segurança na Contemporaneidade - Internacionalização e Comunitarização*. Tese de Doutoramento em Ciência Política - Políticas Públicas, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Fernandes, A. (2005). O Poder Político e Segurança Interna. *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 23-37). Coimbra: Edições Almedina.
- Fonseca, J. N. (2010). *O Conceito de Segurança Nacional Perspetivado para 2030*. Trabalho de Investigação Individual do CPOG, Curso de Promoção a Oficial General, IESM, Lisboa.
- Fortin, M.-F. (2003). *O Processo de Investigação, da conceção à realidade* (3ª ed.). Loures: Lusociência.

- Fortin, M.-F. (2009). *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*. Loures: LUSODIDACTA.
- Freixo, M. J. (2012). *Metodologia Científica* (4ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Granda, A. (2013). *Un Análises de la Seguridad Pública en España: hacia un nuevo modelo más eficaz*. Trabajo Final de Carrera, Diplomatura em Gestión y Administración Pública, Universidad Politecnica de Valencia, Valencia.
- Guedelha, M. J. (2013). Sistemas de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 - Forças e Fraquezas. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 1-21.
- Instituto Geográfico Português. (2010). Especificações Técnicas para a Informatização do Cadastro Geométrico da Propriedade. In *Direção Geral do Território*. Obtido em 5 de abril de 2018, de Direção Geral do Território: [http://www.dgterritorio.gov.pt/static/repository/2013-05/2013-05-22112445_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$69BD5E0B-472B-47C8-A64C-0D135C095571\\$\\$7FBA36D5-F505-493B-8540-58BF3D2121CE\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.gov.pt/static/repository/2013-05/2013-05-22112445_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$69BD5E0B-472B-47C8-A64C-0D135C095571$$7FBA36D5-F505-493B-8540-58BF3D2121CE$$file$$pt$$1.pdf)
- Jefatura del Estado . (1986). Lei 2/86: Lei Orgânica das Forças e Corpos de Segurança. *Boletín Oficial del Estado*. n.º 63.
- Jefatura del Estado. (2015). Lei 9/2015 de 29 de julho: Lei Orgânica do Regime de Pessoal da Polícia Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. n.º 180, 64427 - 64478.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas S. A.
- Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J. C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um conceito de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.
- Luís, A. (2013). Segurança e Defesa em Portugal. In *Seminário "Os desafios da Segurança em Portugal"*. Lisboa: ISCPSI.
- Malloll, M. B. (1991). El Modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil. *Cuadernos de la Guardia Civil*, (5), 40.
- Márquez, T. G. (1999). *Modelo Policial y forma de Estado en España*. Barcelona: Editorial Atelier.
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2009). Portaria n.º 340-A/2007 de 19 de março. *Diário da República*. 2ª série, n.º 64, 8618 (350).
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2009). Portaria n.º 778/2009 de 22 de julho. *Diário da República*. 1ª série, n.º 140, 4695.

- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2017). Real Decreto 770/2017 de 28 de julho: Estrutura Orgânica Base do Ministério do Interior. *Boletín Oficial del Estado*. n.º 180, 70439 - 70468.
- Moleirinho, P. (2012). *Segurança Interna: Polícias Nacionais; Polícias Municipais e Segurança Privada*. Trabalho de Investigação Individual, Curso de Estado Maior Conjunto, Instituto Universitário Militar, Pedrouços.
- Monet, J.-C. (1993). *Polices et Sociétés en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Monjardet, D. (2003). *O Que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Moreira, V., & Canotilho, J. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Nogueira, J. M. (2005). *Pensar Segurança e Defesa*. Santarém: Edições Cosmos.
- Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Porto Editora. (2011). *Dicionário da Língua Portuguesa*. Porto: Porto Editora.
- Presidencia Del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional*. España: Presidencia Del Gobierno.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007. *Diário da República*. 1ª série, n.º 55, 142 - 1646.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª ed.). Lisboa: gradiva.
- Reiner, R. (2004). *A Política da Polícia*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Rocher, G. (1968). *L'organisation sociale*. Paris: Éditions HMH.
- Sarmiento, C. M. (2010). *Política e Segurança - Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Silva, N. P. (2013). *As Reformas Policiais em Portugal e o seu Impacto na Estrutura e Eficácia das Instituições*. Trabalho de Investigação Final, Curso de Estado-Maior Conjunto, Instituto Universitário Militar, Pedrouços.
- Silva, N. P. (2015). *Entre o Militar e Policial - As Reformas da Administração Pública*. Loures: Diário de Bordo.
- Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial*. Porto: Vida Económica.
- Tavares, M. M. (2006). *Estratégia e gestão por objetivos: duas metodologias de gestão para as organizações actuais* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Tupman, B., & Tupman, A. (1999). *Policing in Europe - Uniform in Diversity*. Exeter: Intellect.
- Valente, M. M. (2007). Da Segurança Pública: contributos para uma tipologia. Em J. B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (pp. 283-312). Coimbra: Edições Almedina.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Resumo da Reforma do Sistema de Segurança Interna

A anteceder a reforma de 2007 foram pedidos três estudos⁵⁶, sendo que um deles é referente à reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, encomendado ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

Este estudo, concluído em dezembro de 2006, foi entendido como um diagnóstico ao modelo de segurança interna, destacando a ausência de uma instância de coordenação operacional e duplicações funcionais e territoriais. Alerta ainda para o excesso de atores no sistema e identifica como pontos críticos para a sua ineficácia as várias tutelas políticas e a existência de uma cultura e concorrência institucional (Branco C. , 2010).

A apresentação deste estudo culmina com três cenários possíveis para um novo modelo do sistema de forças:

Um primeiro cenário (X), denominado “múltipla dependência”, no qual a PSP e o SEF serão agregados numa nova instituição, que passará a designar-se por Polícia Nacional (PN). Esta nova instituição e a GNR continuarão sob a tutela do MAI e a PJ sob a tutela do MJ (figura 1).

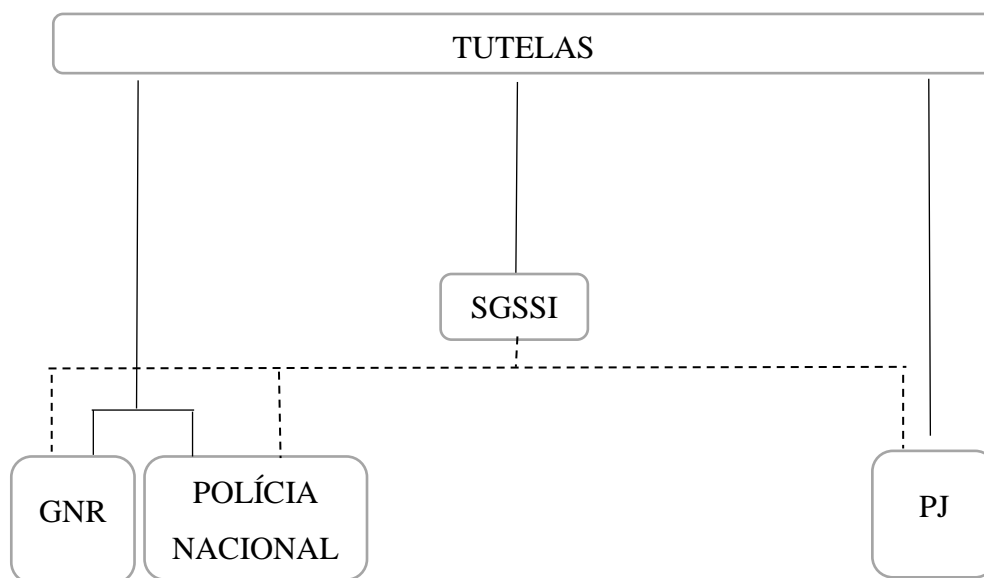


Figura 1 - Cenário X

Fonte: Relatório Final do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Elaboração Própria.

⁵⁶ Um dos estudos diz respeito à racionalização de Estruturas da GNR e da PSP e o outro respeita às áreas de responsabilidade da destas forças.

O cenário Y, designado dependência única, concentra a tutela das FSS no mesmo membro do Governo, sendo o SGSSI o órgão intermédio de coordenação e controlo dos atores (figura 2).

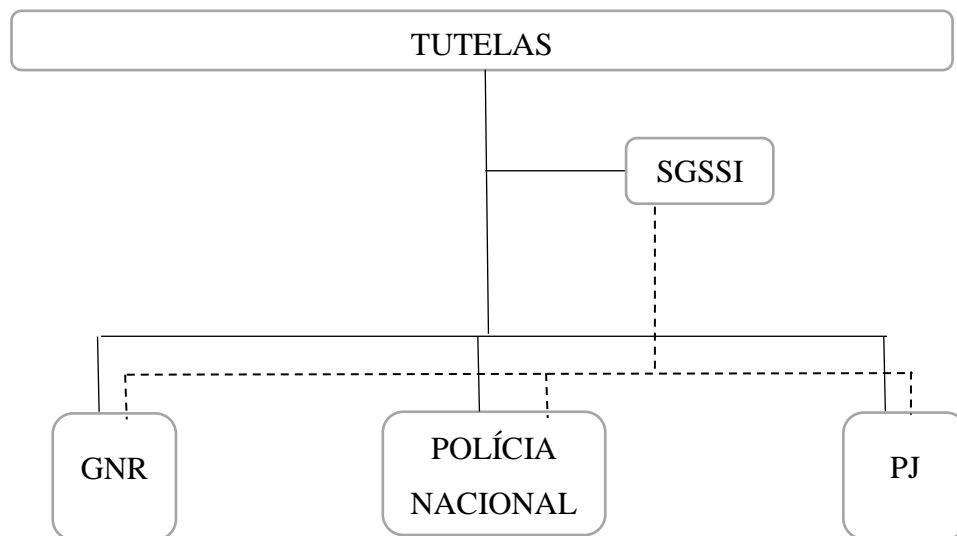


Figura 2 - Cenário Y

Fonte: Relatório Final do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna.
Elaboração Própria.

Por último, o cenário Z, designado dependência única e redução do número de atores, há a junção da PSP, do SEF e da PJ numa Polícia Nacional, mantendo cada uma delas a sua autonomia funcional e técnica (figura 3).

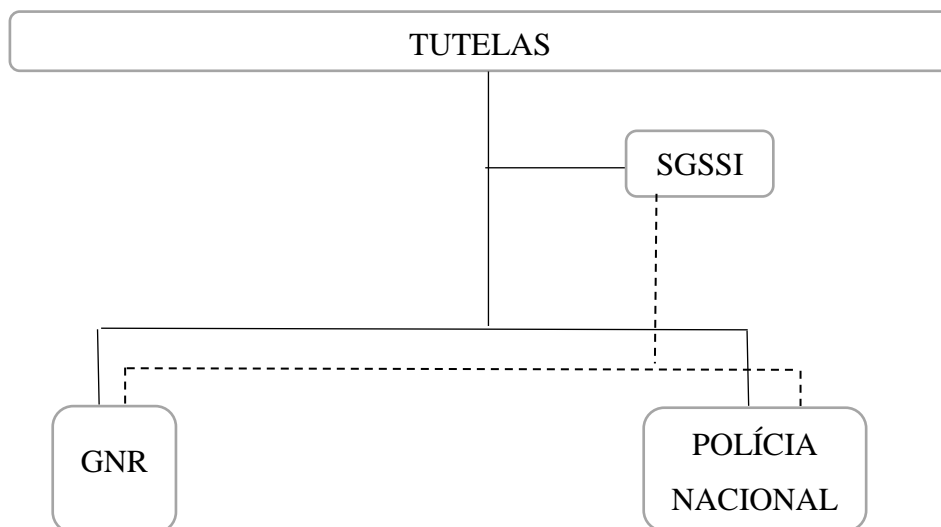


Figura 3 - Cenário Z

Fonte: Relatório Final do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna.
Elaboração Própria.

Legenda:

----- Dependência hierárquica.

_____ Direção, Comando e Controlo Operacionais.

Apesar dos diferentes cenários, foi consensual, a manutenção do sistema dual⁵⁷, no que concerne às Forças de Segurança – uma de natureza civil e outra militar.

Lourenço, Lopes, Rodrigues, Costa e Silvério⁵⁸ (2015, p. 55) afirmam que a GNR e a PSP “devem ter um tronco comum quanto às tarefas de polícia ordinárias e um carácter específico pela natureza militar”.

A decisão ficou pela múltipla dependência, realizando várias alterações legislativas, nomeadamente nas leis orgânicas da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR), bem como também criou a figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna numa tentativa de colmatar a falta de coordenação, articulação e partilha de informações entre as diversas Forças e Serviços de Segurança.

Apesar das mudanças que o sistema sofreu fruto da reforma de 2007, o atual SSI não colmatou todas as falhas existentes, sendo que o seu “calcanhar de Aquiles” parece assentar na dispersão de entidades e diversidade de tutelas funcionais e políticas, quase como se cada ministério pretendesse ter a sua polícia e cada polícia quisesse criar a sua unidade especial (Guedelha, 2013).

Nelson Lourenço⁵⁹ admite que após 10 anos da reforma o ambiente de segurança, por certo, não é o mesmo, ressaltando como prioridade as questões de ameaça terrorista, tráfico de migrantes e cibersegurança. Consequentemente, os instrumentos atuais podem já não dar respostas adequadas ao novo ambiente de segurança e é necessária uma reavaliação do SSI.

⁵⁷ Ver capítulo 4.1.

⁵⁸ Membros do Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna.

⁵⁹ Em entrevista ao Jornal Diário de Notícias em 27 de janeiro de 2018, acedido em <https://www.dn.pt/portugal/interior/a-reavaliacao-do-sistema-de-seguranca-interna-e-uma-necessidade-9077764.html>, a 12 de março.

APÊNDICE B – *Real Decreto* 770/2017: mudanças significativas da revisão legislativa

Decorridos mais de cinco anos desde a aprovação do último *Real Decreto* que estabelecia a estrutura orgânica básica do Ministério do Interior, em 2012, o legislador considerou necessário, por razões de racionalidade e eficiência, rever as atribuições de cada órgão.

Relativamente ao Secretariado de Estado para a Segurança, são atualizadas as funções do titular deste órgão em diferentes âmbitos⁶⁰. Importa salientar o que afeta a Direção Geral da Polícia, onde são redistribuídas as funções entre os órgãos diretivos dela dependentes que passam a designar-se *Jefaturas Centrales*. Igualmente na Direção Geral da *Guardia Civil* muda a designação tradicional das suas Subdireções Gerais para Comandos.

A revisão legislativa quanto à estrutura das Forças e Corpos de Segurança teve fundamentalmente duas razões na sua base. Por um lado, permitir uma direção mais horizontal das mesmas, com maior clareza das funções dos seus órgãos operacionais e assim lograr de uma maior eficiência na garantia da segurança do território e sobretudo das pessoas. Por outro lado, há uma melhor adaptação para combater mais eficazmente as novas formas de criminalidade, empregando a inovação e apostando numa melhoria constante da formação dos membros das duas forças.

No Subsecretariado do Interior há igualmente alterações, nomeadamente a criação da Subdireção Geral da Qualidade dos Serviços e Inovação, entre outras ao nível dos diferentes departamentos que deste órgão dependem. Importa salientar a atualização de funções na Direção Geral de Tráfico e a adequação de competências da Direção Geral de Proteção Civil e Emergências.

⁶⁰ Nomeadamente, na área do tratamento dos dados do Sistema de Registo de Passageiros, na direção e coordenação das políticas de cibersegurança, na área relacionada com o Sistema de Seguimento Integral dos casos de Violência de Género.

APÊNDICE C – Competências Específicas das Forças de Segurança portuguesas

Competências específicas da Guarda Nacional Republicana, decorrentes do n.º 2 do artigo 3º da LOGNR:

- Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos;
- Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;
- Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;
- Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira;
- Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos no ponto anterior e supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;
- Participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;
- Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;
- Colaborar na prestação das honras de Estado;
- Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;

- Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal.

Competências específicas da Polícia de Segurança Pública, decorrentes do n.º 2 do artigo 3º da LOPSP:

- Licenciatar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades;
- Licenciatar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-geral da Administração Interna;
- Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania, de altas entidades nacionais e estrangeiras e de outros cidadãos, sujeitos a situação de ameaça relevante;
- Assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

APÊNDICE D – Competências Específicas das Forças e Corpos de Segurança do Estado espanhóis

Competências específicas da *Guardia Civil*, decorrentes da alínea B), n.º 1, artigo 12º da LOFCS:

- As derivadas da legislação vigente sobre armas e explosivos;
- A segurança fiscal do Estado e ações no sentido de evitar e reduzir o contrabando;
- A vigilância de tráfego, trânsito e transportes nas estradas públicas;
- A segurança das vias de comunicação terrestre, costa, fronteiras, portos e aeroportos, e centros e instalações que requerem segurança física;
- Garantir o cumprimento das disposições sobre a conservação da natureza e meio ambiente, dos recursos hidráulicos, assim como a riqueza cinegética, piscícola, florestal e de qualquer outra índole relacionada com a natureza;
- A condução de presos e detidos;
- Missões militares;
- Outras que a lei vigente atribua.

Competências específicas da *Policía Nacional*, decorrentes da alínea A), n.º 1, artigo 12º da LOFCS:

- A expedição do documento nacional de identificação e dos passaportes;
- O controlo de entradas e saídas do território nacional de espanhóis e estrangeiros;
- As previstas na legislação sobre imigração e emigração, refúgio e asilo, extradição e expulsão;
- A vigilância e inspeção do cumprimento das normas em matéria de jogos;
- A investigação e persecução dos crimes relacionados com a droga;
- Colaborar e prestar auxílio a polícias de outros países, conforme estabelecido nos Tratados ou Acordos Internacionais sobre as leis;
- O controlo das entidades e serviços privados de segurança, vigilância e investigação, nomeadamente do seu pessoal, meios e da sua atuação;
- Outras que a lei vigente atribua.

APÊNDICE E – Sumário da Amostra

Tabela 24 - Relação dos Entrevistados

Código	Nome do entrevistado	Função/ Cargo⁶¹	País	Local da entrevista	Guião
E1	Coronel Paulo Soares	Comandante do Comando Territorial de Braga	Portugal	Braga (Presencial)	Apêndice L
E2	Coronel Carlos Tomás	Comandante do Comando Territorial de Coimbra	Portugal	Coimbra (Presencial)	Apêndice L
E3	Tenente-Coronel Paulo Silvério	Comandante do Comando Territorial de Santarém	Portugal	Santarém (Presencial)	Apêndice L
E4	Capitão Adriano Fortes	Comandante do Destacamento Territorial de Braga	Portugal	Braga (Presencial)	Apêndice L
E5	Capitão Joana Lourenço	Comandante do Destacamento Territorial de Coimbra	Portugal	Coimbra (Presencial)	Apêndice L
E6	Capitão Carlos Canatário	Comandante do Destacamento Territorial de Tomar	Portugal	Tomar (Presencial)	Apêndice L
E7	Superintendente João Amado	Comandante do Comando Distrital de Santarém	Portugal	Santarém (Presencial)	Apêndice L
E8	Subcomissário Ângelo Afonso	Comandante da Esquadra do Entroncamento	Portugal	Coimbra (Presencial)	Apêndice L
E9	Doutora Maria Helena Fazenda	Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna	Portugal	Não presencial	Apêndice M
E10	Coronel Óscar Rocha	Assessor do PM	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice L
E11	Superintendente Luís Elias	Assessor do PM	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice M
E12	Doutor Nelson Lourenço	Coordenador Científico do Relatório do Final do estudo do IPRI de 2007 e membro do GRESI.	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice L
E13	Doutor Paulo Machado	Membro da Equipa do Relatório do Final do estudo do IPRI de 2007.	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice L
E14	Coronel Carlos Branco	Autor de diversos livros e artigos, com participação em seminários.	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice L
E15	Superintendente-Chefe Pedro Clemente	Inspetor Nacional da PSP.	Portugal	Lisboa (Presencial)	Apêndice L
E16	Comandante Carlos Caro Teller	Chefe da Secção de Planos e Estudos do Estado-Maior do Comando de Operações Terrestres.	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M
E17	Tenente-Coronel Manuel López Silvelo	Oficial da Secção de Planos e Estudos do Estado-Maior do Comando de Operações Terrestres.	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M
E18	Comandante Iván Hormigos Martínez	Oficial da Secção de Planos e Estudos do Estado-Maior do Comando de Operações Terrestres.	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M
E19	Coronel Félix Gonsález	Chefe da Secretaria Técnica do Comando de Investigação, Informação e Ciberdelinquência	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M
E20	Coronel Carlos Serrión Resa	Chefe da Secção de Assuntos Gerais.	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M

⁶¹ Função ou cargo que atualmente desempenham, ou que outrora desempenharam, e que constitui o motivo pelo qual foram entrevistados.

E21	Tenente-Coronel José Luís Cano	Chefe da Secção de Operações na área de informações do Estado-Maior do Comando de Operações Terrestres.	Espanha	Madrid (Presencial)	Apêndice M
-----	--------------------------------	---	---------	---------------------	------------

Fonte: Elaboração própria

Tabela 25 - Relação das Entrevistas

Público-alvo	Amostra	Entrevistas recebidas	Entrevistas validadas	%
Oficiais portugueses	12	8	8	67%
Oficiais espanhóis	7	6	6	86%
Entidades portuguesas	8	7	7	88%
Total	27	21	21	78%

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE F - Carta de Apresentação

Exmo. (a) senhor (a),

No âmbito do Mestrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança da Academia Militar, desenvolvemos um Trabalho Investigação Aplicada com o título “*Forças de Segurança: estudo comparativo entre Portugal e Espanha*”.

A investigação tem por base uma análise comparativa entre os modelos policiais português e espanhol, com foco na articulação das Forças de Segurança de âmbito nacional, ao nível das atribuições, área de atuação geográfica, estrutura e tutela das forças.

Pretendemos assim estudar os organismos que compõe o modelo policial português comparando com o modelo policial espanhol, atendendo às políticas públicas de segurança que impulsionaram a reforma do Sistema de Segurança Interna português em 2007.

Com a finalidade de conseguir informação credível pretendemos realizar entrevistas a um conjunto de entidades que, pela sua reconhecida competência, conhecimento e experiência, podem contribuir positivamente para a investigação.

Consideramos esta entrevista de enorme importância e as repostas uma parte fulcral da investigação, com as quais pretendemos complementar a pesquisa bibliográfica realizada e enriquecer dessa forma a investigação.

Assim, solicitamos a V. Exa. se digne colaborar na realização do estudo, disponibilizando-se para responder a uma entrevista semiestruturada. Se assim o desejar, poderá ter acesso a toda a investigação.

Agradecemos-lhe antecipadamente pela sua disponibilidade.

Atenciosamente,

Raquel Raimundo Santos Ferreira
Aspirante de Infantaria da Guarda Nacional Republicana

APÊNDICE G – Guião de Entrevista a Oficiais da GNR e da PSP (Guião 1)

GUIÃO DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha

ENTREVISTA A OFICIAIS DA GNR E DA PSP

Mestrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança
Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Autor: Aspirante Aluno Raquel Raimundo Santos Ferreira

Orientador: Tenente-Coronel Mário Guedelha

Coorientador: Tenente-Coronel Paulo Machado

Lisboa, março de 2018

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Questões:

1. Considerando a divisão administrativa de Portugal, que entidades policiais existem na sua área de atuação e como se coordenam entre elas?
2. A missão geral das forças de segurança do Estado integra tarefas comuns e áreas de competências exclusiva, quer da Guarda Nacional Republicana (GNR), quer da Polícia de Segurança Pública (PSP).
 - 2.1 Apesar da divisão territorial, identifica sobreposições na sua área de responsabilidade?
 - 2.2 Que sobreposições identifica no terreno e porquê entre as áreas de responsabilidade e missões de ambas as forças?
3. A existência de duas forças de segurança do Estado – Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana – com missões similares e dependência do Ministério da Administração Interna pode suscitar competição entre instituições.
 - 3.1 Considera importante a existência destas duas forças, porquê?
 - 3.2 Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?
 - 3.3 Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?

**APÊNDICE H – Guião de Entrevista a Entidades Políticas e Académicas Portuguesas
(Guião 2)**

GUIÃO DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha

ENTREVISTA A ENTIDADES POLÍTICAS E ACADÉMICAS PORTUGUESAS

Mestrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança
Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Autor: Aspirante Aluno Raquel Raimundo Santos Ferreira

Orientador: Tenente-Coronel Mário Guedelha

Coorientador: Tenente-Coronel Paulo Machado

Lisboa, março de 2018

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Questões:

1. Tendo em consideração a doutrina de “Monet” sobre modelos policiais e a sua divisão entre modelos policiais monistas, dualistas e pluralistas, como caracteriza o modelo policial português, identificando as principais vantagens e fragilidades?
2. Tendo por bases as forças de segurança do Estado português – Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – de que forma estão distribuídas, territorialmente e por especialidades, as diversas competências policiais entre a GNR e a PSP? Como analisa essa distribuição de competências?
3. Considerando que a missão geral das forças de segurança do Estado integra tarefas comuns e áreas de competências exclusiva – quer da Guarda Nacional Republicana, quer da Polícia de Segurança Pública - apesar da divisão territorial, que sobreposições identifica e porquê, entre as áreas e missões de ambas as forças?
4. A existência de duas forças de segurança do Estado com missões similares e dependência do Ministério da Administração Interna pode suscitar competição entre instituições, independentemente de ser ou não benéfica.
 - 4.1 Considera importante a existência destas duas forças, porquê?
 - 4.2 Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?
 - 4.3 Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?
5. O modelo policial português, além das duas forças de segurança – Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) integra também um serviço de segurança específico e independente, designado Polícia Judiciária (PJ). Comparando com o modelo espanhol, cuja especialidade de Polícia Judiciária (PJ) pertence às duas forças de segurança, não existindo uma terceira independente, que modelo lhe parece mais eficiente e eficaz? E porquê?

APÊNDICE I– Guião da Entrevista a Oficiais Espanhóis (Guião 3)

GUIÓN DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

Fuerzas de Seguridad: un análisis comparativo entre Portugal y España

ENTREVISTA CON OFICIALES ESPAÑOLES

Máster en Ciencias Militares en la especialidad de Seguridad
Reporte Científico Final del Trabajo de Investigación Aplicada

Autor: Aspirante Aluno Raquel Raimundo Santos Ferreira

Orientador: Teniente Coronel Mário Guedelha

Coorientador: Teniente Coronel Paulo Machado

Lisboa, marzo de 2018

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Cuestiones:

1. Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?
2. Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?
3. Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?
4. Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?
5. La existencia de dos fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado – Policía Nacional y Guardia Civil – con misiones similares y dependencia del Ministerio del Interior puede originar competición entre instituciones, independientemente de ser o no benéficas.
 - 5.1. ¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?
 - 5.2. ¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?
 - 5.3. ¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?
6. O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - *Guarda Nacional Republicana (GNR)* e *Policía de Seguranza Pública (PSP)* – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado *Policía Judiciaria (PJ)*, dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de *Policía Judiciaria* pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?

APÊNDICE J – Modelo de Análise da Investigação

Título	Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha.		
Argumento	Existem diferenças significativas entre os modelos policiais português e espanhol.		
Objetivo geral	Analisar comparativamente os modelos policiais de Portugal e Espanha, com base na estrutura dual de Forças de Segurança de âmbito nacional, atendendo às atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das Forças de Segurança.		
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Questão Central	
OE1: Caraterizar o modelo policial português no âmbito do Sistema de Segura Interna com ênfase no eixo dual de forças de segurança nacionais.	QD1: Como se carateriza o modelo policial português, nomeadamente as forças de segurança de caráter nacional, ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?	Como se caraterizam e distinguem os modelos policiais de Portugal e de Espanha?	
OE2: Caraterizar o modelo policial espanhol no espetro administrativo espanhol com ênfase no eixo dual de forças de segurança nacionais.	QD2: Como se carateriza o modelo policial espanhol, nomeadamente as forças de segurança de caráter nacional ao nível das atribuições, área de responsabilidade, estrutura e tutela das forças?		
OE3: Analisar as vantagens e inconvenientes dos modelos policiais português e espanhol.	QD3: Quais as principais vantagens e inconvenientes dos modelos policiais português e espanhol?		
OE4: Caraterizar e distinguir as forças de segurança nacionais dos modelos português e espanhol – GNR, PSP, GC, PN.	QD4: Como se caraterizam e distinguem as forças de segurança nacionais dos modelos português e espanhol – GNR, PSP, GC, PN?		

Figura 4 - Modelo de Análise da Investigação
Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE K – Relação entre as Questões Derivadas e a fonte de informação

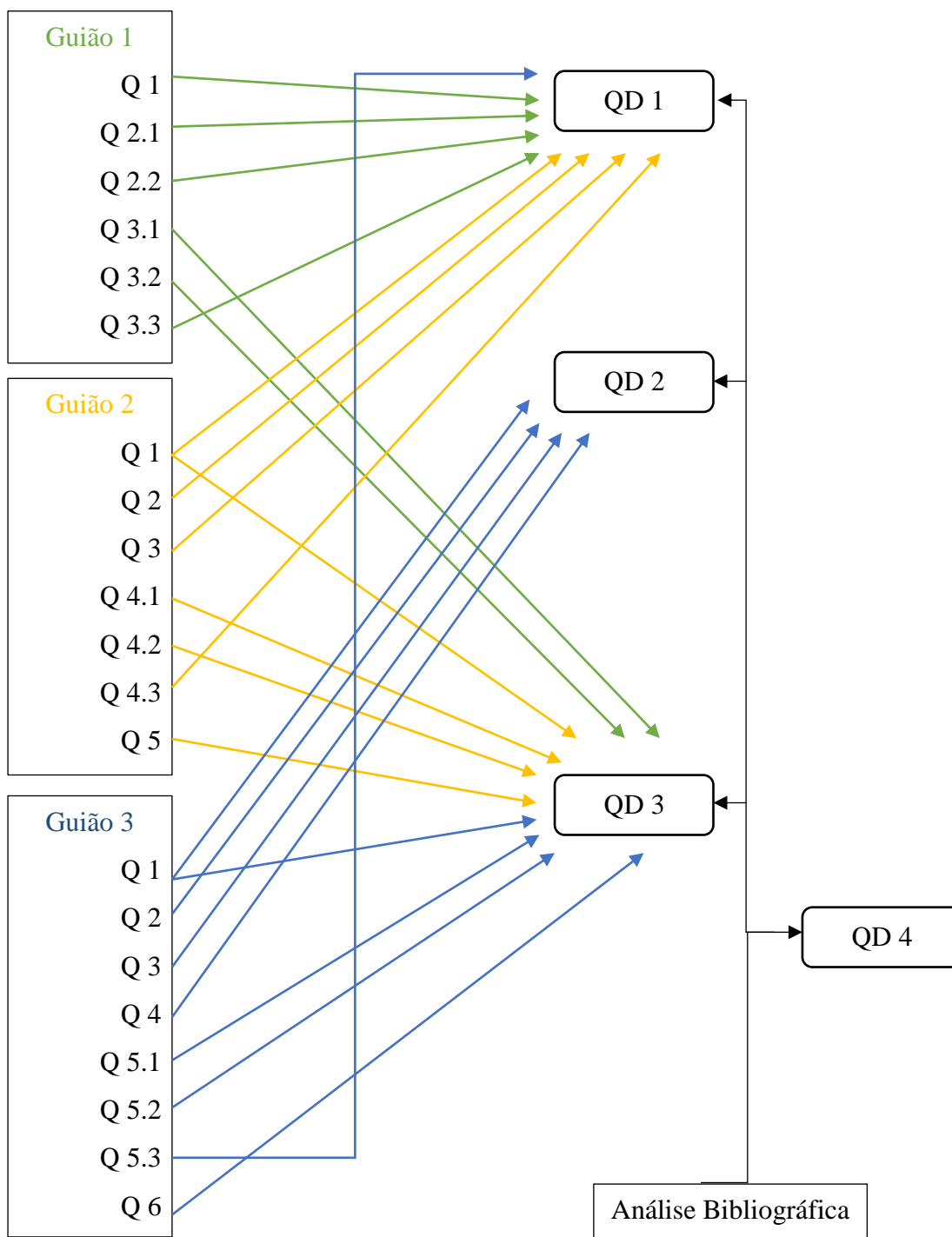


Figura 5 - Relação entre as Questões Derivadas e a fonte de informação
Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE L – Suporte digital das entrevistas

Em CD anexo podem ser consultadas as 13 entrevistas realizadas em suporte áudio, pela ordem apresentada na tabela 26.

Tabela 26 - Ordem dos Entrevistados

Ordem	Identificação	Nome do ficheiro
1	Coronel Paulo Soares	E1 - Coronel Paulo Soares
2	Coronel Carlos Tomás	E2 - Coronel Carlos Tomás
3	Tenente-Coronel Paulo Silvério	E3 - Tenente-Coronel Paulo Silvério
4	Capitão Adriano Fortes	E4 - Capitão Adriano Fortes
5	Capitão Joana Lourenço	E5 - Capitão Joana Lourenço
6	Capitão Carlos Canatário	E6 - Capitão Carlos Canatário
7	Superintendente João Amado	E7 - Superintendente João Amado
8	Subcomissário Ângelo Afonso	E8 - Subcomissário Ângelo Afonso
9	Coronel Óscar Rocha	E10 - Coronel Óscar Rocha
10	Doutor Nelson Lourenço	E12 - Doutor Nelson Lourenço
11	Doutor Paulo Machado	E13 - Doutor Paulo Machado
12	Coronel Carlos Branco	E14 - Coronel Carlos Branco
13	Superintendente-Chefe Pedro Clemente	E15 - Superintendente-Chefe Pedro Clemente

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE M – Suporte escrito das entrevistas

O presente apêndice pretende apresentar as duas entrevistas portuguesas e as 6 entrevistas espanholas realizadas em suporte escrito.

Entrevista à Ex.ma Sra. Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, Dra. Helena Fazenda (E 13):

<i>Questão 1.</i> <i>Tendo em consideração a doutrina de “Monet” sobre modelos policiais e a sua divisão entre modelos policiais monistas, dualistas e pluralistas, como caracteriza o modelo policial português, identificando as principais vantagens e fragilidades?</i>
<p>Se olharmos em termos de Forças de Segurança e atendendo que o sistema privilegia duas delas (GNR e PSP), sob dependência do Ministério da Administração Interna (MAI), teremos um modelo nacional tendencialmente dualista. Se analisarmos sob o ponto de vista de entidades com competência de polícia, repartido por várias tutelas, estaremos na presença de um modelo pluralista.</p> <p>Quanto a vantagens e fragilidades, ambas existem, independentemente do modelo em apreço. Como principais vantagens podemos apontar o facto de ser coberto todo o espectro da segurança na vertente <i>security</i>, com grande grau de especialização e modelos de atuação adaptados às próprias responsabilidades e realidades. Relativamente a desvantagens passam pela eventual sobreposição de competências, duplicação de meios e maior complexidade na coordenação.</p>
<i>Questão 2</i> <i>Tendo por bases as forças de segurança do Estado português – Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – de que forma estão distribuídas, territorialmente e por especialidades, as diversas competências policiais entre a GNR e a PSP? Como analisa essa distribuição de competências?</i>
<p>Tanto a GNR como a PSP prosseguem competências legalmente consagradas em toda a sua área de responsabilidade. Ambas detêm competências de âmbito nacional atribuídas como competências específicas pela tutela.</p> <p>A atribuição de competência específica de âmbito nacional resulta de uma necessidade transversal a todo o panorama securitário nacional numa lógica de centralização e intervenção uniforme.</p>
<i>Questão 3</i> <i>Apesar da divisão territorial, que sobreposições identifica e porquê, entre as áreas e missões de ambas as forças?</i>
<p>Todas as áreas de intervenção comum podem, em determinado contexto, gerar sobreposição. Situações de eventual e potencial indefinição devem ser ultrapassadas através dos mecanismos de resposta já existentes.</p>
<i>Questão 4.1</i> <i>Considera importante a existência destas duas forças, porquê?</i>
<p>É sem dúvida importante a existência das duas forças. A sua existência reside numa lógica organizativa do sistema de segurança interna nacional de complementaridade e adoção de modelos de policiamento adaptados a realidades geográficas, sociais e demográficas diferenciadas. Não se trata de uma questão de urbanidade ou ruralidade das respetivas áreas de competências, como por vezes se quer deixar transparecer, uma vez que ambas as forças detêm algumas áreas com características semelhantes, mas antes de adaptação de modelos de atuação distintos, adaptados e desenvolvidos durante muitos anos a realidades sociais díspares.</p>
<i>Questão 4.2</i> <i>Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?</i>
<p>Genericamente a competição, desde que saudável, promove uma constante melhoria e refinamento de processos de atuação e desenvolvimento de conhecimentos específicos nas respetivas áreas de atuação. A ausência de competição pode implicar estagnação e menor rigor de procedimentos e práticas.</p> <p>No caso das Forças e Serviços de Segurança, em que as suas ações se desenvolvem dentro de um quadro de responsabilidades e competências específicas, deve haver uma especial preocupação pelo respeito destes referenciais. Por exclusão de partes, o principal inconveniente será exatamente uma competição insalubre em que exista um atropelo de competências e de responsabilidades.</p>
<i>Questão 4.3</i> <i>Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?</i>
<p>Existem diversos normativos, mecanismos e medidas de coordenação para evitar uma concorrência indesejável entre as Forças e Serviços de Segurança. O primeiro será necessariamente as Leis Orgânicas de cada uma das Forças ou Serviços de Segurança. Este é dos mais importantes, pois é aqui que se definem as esferas de competências, sejam elas genéricas, específicas ou reservadas.</p> <p>O PCCFSS é uma ferramenta imprescindível na coordenação entre forças e serviços, pois regula a atuação das forças e serviços em situações que pela sua natureza são geradoras de indefinição. O Sistema de Segurança Interna, tal</p>

como está atualmente construído, assegura resposta através dos seus órgãos (Secretário Geral do SSI, Conselho Superior de Segurança Interna e Gabinete Coordenador de Segurança) e da sua ação através das suas unidades (UCAT e PUC-CPI), equipas (Equipas Mistas de Prevenção Criminal, Equipa Técnica da UCAT) grupos e reuniões de trabalho criados para o efeito.

Questão 5.

Comparando com o modelo espanhol, cuja especialidade de Polícia Judiciária (PJ) pertence às duas forças de segurança, não existindo uma terceira independente, que modelo lhe parece mais eficiente e eficaz? E porquê?

São caminhos diferentes assentes em realidades que se construíram ao longo de anos de experiência. As competências das forças de segurança em regra são definidas de acordo com a realidade de cada país, sejam elas de natureza histórica, social, organizativa, etc. Ambos os modelos, em teoria, são válidos apresentando potencialidades e vulnerabilidades. Deve prevalecer o modelo que melhor se adapte à necessidade nacional.

Entrevista ao Ex.mo Superintendente Luís Elias (E 15):

Questão 1.

Tendo em consideração a doutrina de “Monet” sobre modelos policiais e a sua divisão entre modelos policiais monistas, dualistas e pluralistas, como caracteriza o modelo policial português, identificando as principais vantagens e fragilidades?

Na minha opinião, o nosso modelo policial é pluralista tendo em conta que para além da GNR e da PSP, existem outros atores e nessa perspetiva é pluralista. Por outro lado, não é igualmente monista tendo em conta que os diversos atores do Sistema de Segurança Interna dependem de mais de um ministério. Nesta perspetiva, embora PSP, GNR e SEF dependam do MAI, depois temos a Polícia Judiciária dependente do ministério da justiça e há ainda uma vasta panóplia de órgãos de polícia criminal e de serviços com competências de polícia administrativa dependentes de outros ministérios que não o MAI ou MJ.

Respondendo em concreto às principais vantagens e fragilidades: as principais vantagens, no que diz respeito à PSP e à GNR, consistem numa, apesar de tudo, bem definido quadro de atribuições para cada uma das forças e serviços de segurança, apesar de haver algumas áreas que são alvo de alguma polémica.

Outra vantagem diz respeito à formação de ambas as forças. Considero que a formação académica, especializada e genérica é globalmente adequada ao quadro de atribuições das forças de segurança. Neste momento, quer a Guarda quer a Polícia, têm um quadro de oficiais com formação superior, tendo ainda a formação especializada registado uma grande evolução em ambas as forças de segurança. A formação também ao nível de base evoluiu muito, quer para os agentes da PSP quer para os guardas da GNR, e tornou-se muito mais técnica, o que penso que constitui igualmente uma vantagem.

Para além disso, a complexidade de funções de ambas as forças e a crescente especialização em alguns setores (armas e explosivos, controlo costeiro, área fiscal, segurança pessoal, etc.) são grandes vantagens hoje em dia do nosso sistema.

De certa forma, apesar dos problemas da competência institucional que existem e que não podemos aqui escamotear, no terreno há alguma complementaridade entre as forças. Há um esforço efetivo de coordenação e de cooperação entre as forças, o que, diria que é mais uma vantagem. Esta troca e partilha sente-se, por exemplo, ao nível da investigação criminal, mais em concreto, quando são realizadas operações no quadro dos subsistemas de investigação criminal na área territorial da outra força de segurança, a força territorialmente competente dá apoio, nomeadamente, nos perímetros de segurança e, eventualmente, na intervenção tática. A este nível, têm sido igualmente criadas dinâmicas positivas.

Quanto a fragilidades, uma das principais é que o nosso sistema é fragmentado. É um sistema em que devido ao facto de ter diversas tutelas e diversos atores, tende para a fragmentação e atomização.

As nossas políticas públicas de segurança têm, ao longo dos anos, optado pela criação de novos atores para funções específicas. Veja-se o caso recente, em 2006, da criação da ASAE que surge de uma tentativa de fusão de competências de diversos organismos, mas que acaba por criar um outro órgão de polícia criminal com alguma capacidade de atuação. E com isto não estou a querer dizer que não concorde com a existência da ASAE. Estou apenas a constatar um facto.

As competências territoriais também não estão bem definidas, entre a PSP e a GNR. Neste momento persistem ainda diversos casos de limites territoriais algo difusos e que seria importante definir.

Incumbe-me aqui fazer uma crítica, pois se a Guarda, muitas vezes, diz que tem 94% do território nacional, no meu ponto de vista, quem deverá perder território numa futura reestruturação do dispositivo será a Guarda. Não faz sentido haver áreas de sobreposição ou zonas cujos limites estão mal definidos, nomeadamente nas áreas metropolitanas e em algumas cidades do interior, os quais, são praticamente só do conhecimento dos comandos territoriais ao nível local. Os cidadãos e o poder autárquico questiona-nos imensas vezes, sobre quem é que é o responsável territorial desta ou daquela artéria, manifestando incompreensão em relação aos critérios que presidiram à definição de determinados limites.

Outra fragilidade no nosso sistema tem que ver com a investigação criminal, ou seja, o quadro de competências definido para, por um lado a GNR e PSP, por outro, a PJ, está disfuncional e desadequado à realidade criminal hodierna. A definição de um catálogo de crimes em que a PJ tem competência reservada foi a solução encontrada pelo legislador, mas será importante refletir sobre o mesmo. A dinâmica da criminalidade, muitas vezes, não se compara com esse catálogo de crimes estanque, na medida, em que as mesmas organizações que se dedicam a uma criminalidade que podemos classificar como organizada, muitas vezes cometem também ilícitos no quadro de competências da PSP e GNR.

Neste ensejo, era importante refletir uma vez mais sobre a lei de organização da investigação criminal e sobre a divisão de competências entre GNR, PSP e PJ, porque há muitas áreas de sobreposição. O quadro de competências da PJ, deverá estar, no meu entender, centrado na criminalidade económica ou financeira, na corrupção, na grande criminalidade transnacional e organizada e não preocupar-se com a criminalidade violenta e grave que à partida, quer a GNR, quer a PSP, têm mais capacidade de fazer face, porque estão implantadas no terreno, conhecem as dinâmicas locais, os delinquentes, conhecem as comunidades e têm à partida mais informação criminal e recursos para fazer face a estes fenómenos de criminalidade violenta e grave no terreno.

Portanto, em sentido geral, estas são, na minha opinião, as principais vantagens e fragilidades do sistema.

Questão 2

Tendo por bases as forças de segurança do Estado português – Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – de que forma estão distribuídas, territorialmente e por especialidades, as diversas competências policiais entre a GNR e a PSP? Como analisa essa distribuição de competências?

Questão 3

Apesar da divisão territorial, que sobreposições identifica e porquê, entre as áreas e missões de ambas as forças?

Tal como eu referia há pouco, penso que o dispositivo territorial da GNR e da PSP devia merecer uma reflexão. Não me parece que esteja bem definido em alguns locais, nas áreas metropolitanas e não só, em alguns distritos. Seria importante a definição de critérios mais objetivos para que uma localidade seja da jurisdição PSP ou da GNR e para a definição dos limites territoriais. O que há é um critério essencialmente político, mas mesmo sendo uma decisão política, esta deveria ser alicerçada num conjunto de critérios mais objetivados e não difusos e eminentemente aleatórios.

Quanto às competências especializadas, eu diria que, no que diz respeito à PSP, não existem problemas de maior. O facto é que as unidades especiais têm de existir em ambas as forças. Quer as forças de segurança de cariz militar, quer as forças de segurança de cariz civil têm forças especiais em todos os Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente no combate ao terrorismo – nas vertentes de operações especiais, ordem pública, inativação de engenhos explosivos, segurança pessoal, entre outros. Portanto, nesse ponto de vista, parece-me que estamos bem.

No que diz respeito às competências que são só da PSP ou que são só da GNR, é uma questão de critério. Há uma evolução histórica relativamente a estas matérias, a GNR acabou por incorporar a guarda fiscal, daí ter competências na área fiscal, a PSP tem competências no âmbito da segurança pessoal, a GNR fruto de algum trabalho que fez interno, tem competências neste momento alargadas em algumas áreas, nomeadamente na proteção civil e no ambiente. Penso que o que se tem de refletir realmente é até que ponto é que estas competências, sendo específicas de cada uma das forças, podem ter âmbito nacional e ser específicas ou exclusivas. Este é o principal ponto a refletir, neste momento: as atribuições que são específicas de uma das forças de segurança, à partida, a outra força, não deveria ter competências nessa valência, de modo a evitar redundâncias e duplicações.

No que diz respeito à proteção civil, a PSP não deixou de ser um agente da proteção civil. Penso que aí continuará a fazer sentido haver alguma duplicação, sendo certo que a GNR poderá ter outro tipo de especialidades, a esse nível, por ser mais vocacionada para ameaças como os incêndios florestais e outras mais típicas da área de jurisdição da Guarda.

Quanto ao resto, eu tenho tendência para pensar que o quadro de competências da GNR e da PSP, está em geral, bem definido. Podia haver uma reflexão sobre uma, ou outra especialidade.

Não concordo com algumas abordagens que tenho visto, que defendem que pelo facto da PSP ser uma força de segurança de natureza civil, não possa ter unidades especiais de operações especiais e de ordem pública, por exemplo. Essa é uma visão anacrónica e desfasada da realidade e do mundo atual.

Questão 4.1

Considera importante a existência destas duas forças, porquê?

Considero importante a existência das duas forças de segurança. O que considero que deveria merecer alguma reflexão é o sistema de segurança interna no seu todo. Um dos fatores que traz alguns problemas internos no nosso sistema é o facto de não sermos um mero modelo de polícia dualista, somos um modelo de polícia pluralista com excesso de atores. Seria relevante refletir sobre o todo, para se poder pensar em concreto sobre o quadro de atribuições da PSP e da GNR.

As competências estão distribuídas de acordo com o padrão atual, mas num futuro cenário, a caminharmos para um modelo dualista, poderia eventualmente haver uma redistribuição de competências.

Abordando o atual sistema, é importante a existência destas duas forças de segurança, porque estas são o resultado de um legado histórico e estão enraizadas na sociedade portuguesa. Digamos que a realidade que existe hoje é decorrente de um crescimento de duas forças que foram mais ou menos paralelamente assumindo um conjunto de atribuições e acabam por ser complementares em muitos casos. Por vezes, ao contrário da argumentação de alguns autores que têm escrito sobre estas matérias, elas têm muito mais em comum do que aquilo que se defende. Penso que a argumentação que por vezes, sublinha a natureza militar da GNR, procurando afastá-la determinantemente da PSP é desfasada, anacrónica e tem óbvios propósitos corporativistas. Se fizermos uma comparação acerca do quadro de atribuições, sobre a origem de ambas as forças, sobre os escalões hierárquicos, há muitos mais pontos de proximidade do que de afastamento. Todavia, acho que a reflexão deveria estar centrada, não tanto na hipotética fusão da PSP e da GNR, mas sim na reconfiguração do sistema de segurança interna, mantendo as duas forças.

Há vários cenários em cima da mesa no futuro: um cenário que poderia ser mais fácil de concretizar, seria a manutenção da PSP e da GNR e caminharmos para um sistema verdadeiramente dual. O outro cenário que poderá criar mais clivagens e reações corporativas seria a fusão total e a criação de uma polícia nacional. Este é um cenário que me parece mais longínquo.

Na minha opinião, um cenário que merece reflexão é a manutenção das duas forças e caminharmos para uma fusão de outras entidades que existem nestas duas forças de segurança. Consoante os casos poderem ser abarcadas as competências pela PSP e pela GNR.

Num ponto de vista eminentemente académico acho que a manutenção do atual sistema é insustentável (nomeadamente do ponto de vista económico-financeiro) e caberá haver uma reflexão relativamente ao que vamos fazer num futuro. No meu ponto de vista, há dois cenários principais: ou a manutenção das duas forças e a fusão dessas forças na PSP e na GNR, ou caminhar para uma polícia única, mas isso parece-me que é uma perspetiva para daqui a 30 ou 40 anos, não para amanhã.

Não é verosímil que o nosso sistema se mantenha para todo o sempre. Quem estuda história da(s) polícia(s) já constatou certamente que o nosso sistema de segurança interna já teve diversas configurações e mudou ao longo dos anos. Portanto, não será realista pensar que o sistema de segurança interna de 2018 se irá manter em 2098.

Parece-me que esta postura defensiva das entidades ou das pessoas que trabalham nas diversas entidades traçam um cenário edílico em relação ao Sistema de Segurança Interna atual, como se estivesse tudo bem, é utópico. A situação não está bem efetivamente e começa logo no facto de nunca se ter empreendido um estudo económico-financeiro sobre o atual sistema, bem como sobre as redundâncias e duplicações existentes, para se aquilatar sobre se o sistema atual é eficaz e eficiente.

Questão 4.2

Que vantagens e inconvenientes derivam da competição entre as forças de segurança do Estado?

Depende das perspetivas, nomeadamente para o cidadão haverá vantagens e inconvenientes. As vantagens encontram-se no facto das forças de segurança tentarem obter resultados, desenvolver projetos e iniciativas inovadoras, de forma competitiva e em benchmarking. As forças e serviços de segurança estão menos estáticas e procuram a evolução contínua, o que se tem sentido a todos os níveis.

Do ponto de vista do cidadão também há alguns inconvenientes. Acontecem, pontualmente situações de descoordenação ou de falta de partilha de informações, o que tem um impacto negativo na eficácia e eficiência do serviço prestado à comunidade.

Portanto, a competição tem uma componente positiva sempre que haja inovação, que se procura evolução e o melhor serviço para o cidadão; no entanto, poderá trazer muitas desvantagens quando as forças possam, hipoteticamente, comportar-se como organizações fechadas dentro de si próprias e não trabalharem em conjunto.

Do ponto de vista do poder político, eu acho que a competição é sobretudo positiva porque para o poder político ter dois ou mais atores acaba por ser mais positivo do que negativo, tendo em conta que, de certa forma, há uma repartição do poder e de competências e para o poder político, *lato sensu*, essa repartição do poder permite não concentrar todas as atribuições num só órgão. Tem sido, de alguma maneira, esse o argumento principal para não ter sido empreendida uma reestruturação do Sistema de Segurança Interna desde o 25 de abril de 1974. Por outro lado, não nos podemos esquecer que Portugal foi uma ditadura durante 48 anos no século XX e na memória de muitos ainda existem resquícios da ação da polícia política (PIDE); teme-se, assim, uma polícia única com muito poder, teme-se que esta possa enveredar para uma deriva justicialista ou de interferência nas decisões políticas, sendo certo que ser polícia num estado direito democrático é diferente de ser polícia num estado totalitário.

Questão 4.3

Que mecanismos/medidas de coordenação existem para evitar concorrência e competição?

A principal mudança, nos anos mais recentes, foi a criação do secretário-geral do sistema de segurança interna. O/a secretário/a-geral do SSI vai exercendo a sua ação para inibir conflitos, para coordenar operações de âmbito nacional. Este papel tem funcionado relativamente bem. Assim, sempre que há um grande desígnio nacional, seja ele uma visita do papa, seja uma cimeira de grande dimensão como a da NATO em 2010, digamos que a cooperação tem sido extremamente positiva.

No entanto, ao nível operacional e ao nível tático no quotidiano, por vezes, funciona menos bem. Digamos que há alguns ruídos ao nível operacional e tático.

A estrutura do SG/SSI foi criada para gerir e dirimir conflitos. Por vezes consegue prever conflitos, por vezes esses conflitos extravasam a sua capacidade, na medida em que implicam o empenhamento direto dos comandos estratégicos de ambas as forças de segurança e têm de ser resolvidos entre o Comandante-Geral da GNR e o diretor nacional da PSP.

Além do secretário-geral, encontra-se em vigor o plano de coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança. Um dos problemas que leva a que haja alguns ruídos é que o conhecimento sobre o plano a diversos níveis hierárquicos, na Guarda e na Polícia, não é profundo, o que leva por vezes a alguns mitos, entendimentos erróneos sobre os mecanismos de coordenação, etc. O plano em si está bem delineado, o que se encontra definido prevê grande parte das situações que implicam coordenação e cooperação entre as forças de segurança.

Mas essencialmente há uma questão que subjaz a todas estas situações de interação entre forças e serviços de segurança: a ética. Muitas vezes, os problemas acontecem porque os responsáveis policiais aos diversos níveis não têm o comportamento ético que deviam ter. Portanto a questão ética e odontológica, por vezes é fator de ruído e competição entre as diferentes forças e serviços de segurança e aí é que a hierarquia de ambas as forças deve funcionar, ou seja, sempre que há entidades, comandantes, diretores, polícias e militares a extravasar aquilo que têm de fazer, deviam de ser chamados à responsabilidade.

Por outro lado, uma questão igualmente relevante consiste na eventual estratégia expansionista desta ou aquela força. Tendencialmente, penso que estão em curso algumas estratégias expansionistas, defendidas por alguns setores. Temos de refletir muito bem se é isso que queremos: se é cumprir a nossa missão e, prestar serviço ao cidadão, se é estarmos imbuídos de alguma missão messiânica e expansionista que, muitas vezes, colide com os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da adequação e de prossecução do interesse público?

Questão 5.

Comparando com o modelo espanhol, cuja especialidade de Polícia Judiciária (PJ) pertence às duas forças de segurança, não existindo uma terceira independente, que modelo lhe parece mais eficiente e eficaz? E porquê?

Este seria outro cenário possível como há pouco referi. A polícia judiciária foi criada em 1945. Também tem historial. Trata-se um órgão de polícia criminal de grande relevo no nosso sistema. Caberá ao poder político refletir sobre se se deverá manter este figurino ou se o hipotético cenário de fusão da PJ, da GNR e da PSP seria viável.

Comparando com Espanha, a fusão da Polícia de Investigação Criminal no *Cuerpo Nacional de Policía* e na *Guardia Civil* ocorreu na década de 80 do século XX. Esta mudança, hoje em dia, está perfeitamente sedimentada. No topo da hierarquia, nomeadamente na Polícia Nacional, mas também na Guardia Civil, existem muitos antigos membros da Polícia de Investigação de Espanha. Estes processos de fusão demoram sempre algum tempo a esbater eventuais clivagens internas, essas pessoas ainda têm a memória da antiga polícia e quando falamos com elas a resposta é normalmente a mesma, ou seja, inicialmente não gostaram da mudança e sentiram o seu impacto, mas hoje, está perfeitamente normalizada a situação, passados mais de 30 anos desde a reestruturação dos corpos policiais em Espanha.

Em Portugal é evidentemente uma questão política. A curto prazo parece-me algo difícil, mas a médio e longo prazo é uma possibilidade, e terá de ser analisada de forma macro. Como eu disse há pouco, uma reflexão sobre o sistema de segurança interna terá de ser empreendida com todos os atores, perspetivando aquilo que se quer para o futuro, quer numa perspetiva económico-financeira, quer numa perspetiva de eficiência/eficácia em termos policiais, em termos do que se quer para a segurança interna, daquilo que se quer para o serviço ao cidadão e do que se quer também do ponto de vista político.

Deixo ainda uma nota importante. Há sobretudo duas formas de fazer reformas: uma delas é incremental é feita e planeada ao longo do tempo, há fases de implementação e estas vão sendo avaliadas e chega-se, passado um período de tempo, ao objetivo traçado inicialmente. Outra forma, é a reforma em situação de crise, ou seja, há um evento que potencia uma mudança, uma decisão política rápida. Um exemplo da 1ª foi o processo de reestruturação empreendido em Espanha, sobretudo devido ao terrorismo. Um exemplo da reforma abrupta foi a da Bélgica, na sequência do caso *Dutroux*, em que ficou provado que as diferentes forças de segurança não cooperaram entre si, levando à morte de crianças nas mãos de uma rede de pedofilia.

Entrevista ao Ex.mo Comandante Carlos Caro Teller (E20):

Cuestione 1.

Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?

Aunque la seguridad pública en España es competencia exclusiva del Estado, su mantenimiento no corresponde únicamente al Gobierno de la Nación, sino también a las demás Administraciones Públicas, es decir a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

En este sentido, cabe considerar que el modelo policial español, aunque principalmente esté sustentado en dos cuerpos policiales, la Guardia Civil y la Policía Nacional, es un sistema pluralista, pues en él intervienen los tres niveles mencionados en los que se articula la Administración Pública (central, autonómica y local).

Cuestione 2

Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?

A nivel central, y bajo el mando superior del Ministro del Interior, se encuentran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, integradas por la Policía Nacional y la Guardia Civil. Estos cuerpos ejercen sus competencias en todo el territorio nacional, salvo en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, donde sólo se ejercen aquellas competencias de carácter exclusivo y que no son desempeñadas por los cuerpos policiales autonómicos (resguardo fiscal del estado, expedición del DNI, control de extranjería y control de armas y explosivos).

A nivel autonómico, el ordenamiento jurídico español reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de crear cuerpos de policía propios para el ejercicio de determinadas competencias y siempre dentro del ámbito de su respectivo territorio. En uso de esta posibilidad, las Comunidades Autónomas de Cataluña, el País Vasco, Navarra y Canarias disponen de Cuerpos policiales propios. Los tres primeros con amplias responsabilidades, particularmente en materia de seguridad ciudadana.

Por último, a nivel local, las Corporaciones Locales disponen también de la posibilidad de crear cuerpos de seguridad propios, con una creciente participación en la prevención y erradicación de determinados tipos delincuenciales y de colaboración general para el conjunto de los mismos.

Con el objeto de alcanzar una adecuada coordinación, la misma Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estableció desde el inicio unos principios básicos de actuación, idénticos para todos los Cuerpos Policiales, y unos criterios estatutarios también comunes que sirviesen de base al principio fundamental de cooperación recíproca y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas. Además, el mismo texto normativo creó los siguientes órganos de coordinación:

– El Consejo de Política de Seguridad, nacido con el objeto de garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas. Dicho Consejo dispone, por propia composición y misiones, de una visión adecuada de concertación entre Administración Central y Autonómica, pero además, por los cauces establecidos de relación directa con ámbitos locales (Juntas Locales de Seguridad/Federación Española de Municipios y Provincias), y de participación ciudadana (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana), garantiza la necesaria visión de la totalidad del sistema de seguridad.

– Las denominadas Juntas de Seguridad que, a nivel autonómico, aseguran la concertación y coordinación de las políticas de seguridad de la Comunidad Autónoma con las propias del nivel central.

– Las Juntas Locales de Seguridad que, del mismo modo, posibilitan los necesarios acuerdos de actuación conjunta y plenamente integrada entre todos los resortes policiales presentes en un municipio.

Por otra parte, el sistema policial descrito, basado como ya se ha dicho en un reparto de competencias en base a criterios administrativos y territoriales, ha tenido que ser complementado y modernizado, de manera permanente y constante, mediante la puesta en funcionamiento de nuevos órganos y procedimientos de coordinación y cooperación que, en su conjunto, permiten proporcionar una visión más integral de la seguridad pública, englobando, entre otros, aspectos como la inteligencia, la seguridad interior, la seguridad económica y financiera, la gestión de emergencias y catástrofes o la seguridad energética.

En esta línea, cabe destacar la existencia de diversos instrumentos de coordinación operativa y de intercambio de información tan importantes como:

– Gabinete de Coordinación y Estudios, a través del cual el Secretario de Estado de Seguridad ejerce su función de coordinación y supervisión de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

– La Comisión Ejecutiva de Coordinación, órgano estratégico de coordinación ejecutiva de la Secretaría de Estado de Seguridad.

– El Centro de Inteligencia contra Terrorismo y el Crimen Organizado, que tiene la misión esencial de integrar, analizar y valorar toda la información de la que se disponga en materia de terrorismo y al que corresponde la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada y el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones.

– El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad, encargado de impulsar, coordinar y supervisar todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con la protección de las infraestructuras de carácter estratégico en el territorio nacional y la dirección y coordinación de las políticas de ciberseguridad, en consonancia con los nuevos riesgos y amenazas que representa la ciberdelincuencia.

– La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, a la que le corresponde la coordinación en materia de cooperación policial internacional y la definición de las acciones y programas de actuación de los órganos técnicos del Ministerio del Interior existentes en las Misiones Diplomáticas y también la coordinación de la participación de los representantes del Ministerio en los Grupos y Comités del Consejo de la Unión Europea.

En todos estos órganos la Guardia Civil participa de forma activa, contribuyendo y colaborando para su mejor funcionamiento, desde la perspectiva de que la seguridad es un servicio que implica a todas las Administraciones Públicas y que precisa la máxima cooperación.

A la hora de presentar una visión de 360 grados acerca de la cuestión que estamos tratando, no se puede dejar de lado la importancia de la participación ciudadana en la formulación y posterior seguimiento de las políticas de seguridad, aspecto que tiene una influencia directa en la tarea de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En este campo, se ha de hacer mención expresa a la creación en 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Consejos Provinciales y los Consejos Locales como principales herramientas destinadas a facilitar la participación de los más amplios sectores de la sociedad comprometidos en el desarrollo de la convivencia en la sociedad, buscando un nuevo diseño de la política de seguridad, que considerara a los ciudadanos su elemento central.

Con respecto al primero de ellos, hay que señalar que está presidido por el Secretario de Estado de Seguridad y en él se hallan representados, entre otros, la Dirección General de la Policía, la de la Guardia Civil, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Federación Española de Municipios y Provincias, así como diversos Ministerios que pueden tener alguna relación con el diseño y desarrollo de la política de seguridad (Justicia, Educación, Igualdad, Trabajo e Inmigración).

Cuestione 3

Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?

La Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y cuerpos de Seguridad recoge tanto unas funciones de carácter genérico, que deben desempeñar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como unas funciones que son atribuidas a cada Cuerpo con carácter específico.

Por lo que respecta las funciones genéricas, la referida norma establece que estas deben ser ejercidas siguiendo un criterio de reparto territorial. En este sentido, corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitarlas dentro de las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine fijando, por exclusión, que la Guardia Civil ejercerá sus misiones en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Las competencias específicas de Guardia Civil y Policía Nacional, su ejercicio en el territorio depende también de esa función la tiene atribuida a el Gobierno de la Nación o a el Gobierno autonómico. O sea, no todas las competencias específicas son nacionales pues que hay algunas que están transferidas.

Como funciones específicas, la Ley Orgánica 2/1986 encomienda a la Policía Nacional las siguientes:

a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes (ejercida en todo el territorio nacional).

b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros (ejercida en todo el territorio nacional).

c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración (ejercida en todo el territorio nacional).

d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego (ejercida en todo el territorio nacional, salvo en Cataluña y País Vasco).

e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga (ejercida en todo el territorio nacional).

<p>f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior (ejercida em todo el territorio nacional).</p> <p>g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones (ejercida em todo el territorio nacional, salvo en Cataluña y País Vasco).</p> <p>h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.</p> <p>Y a la Guardia Civil las que se detallan a continuación:</p> <p>a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos (ejercida em todo el territorio nacional).</p> <p>b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando (ejercida em todo el territorio nacional).</p> <p>c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas (ejercida em todo el territorio nacional, salvo en Cataluña y País Vasco).</p> <p>d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran (ejercida em todo el territorio nacional).</p> <p>e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza (ejercida em todo el territorio nacional pero de forma paralela con Policías Autonómicas de Cataluña, País Vasco y Navarra, y con Policías Locales).</p> <p>f) La conducción interurbana de presos y detenidos (ejercida em todo el territorio nacional).</p> <p>g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.</p> <p>El reparto de competencias expuesto debe considerarse razonablemente eficaz, se encuentra plenamente interiorizado y funciona con notables niveles de satisfacción y eficiencia.</p>
<p><i>Cuestione 4</i></p> <p><i>Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?</i></p> <p>Aunque como ya he comentado, el reparto de competencias existente y funciona con razonables niveles de eficiencia y satisfacción, no se puede obviar que se producen áreas de solape o coincidencias en el desempeño de algunas funciones, más aun en una sociedad moderna y globalizada como en la que vivimos.</p> <p>Estas áreas de mejora vienen a ser las mismas que pueden existir en otros muchos países de nuestro entorno, pues se deben más a la complejidad de la sociedad y del fenómeno criminal actual que al propio sistema de seguridad pública español. En este sentido, pueden identificarse áreas como la investigación del terrorismo y del crimen organizado, a lucha contra la ciberdelincuencia, la protección de costas y fronteras y la inmigración irregular o la cooperación policial internacional.</p> <p>Estos solapes se solucionan con los órganos de coordinación que he enumerado en la cuestione 1. Por ejemplo, para el terrorismo y crimen organizado, lo principal órgano que hay es el Centro de Inteligencia contra Terrorismo y el Crimen Organizado. Se hay una investigación en la que GC y PN coinciden, el Centro detecta esa coincidencia y se les invita que pónganse de acuerdo. Este órgano tiene una base de datos dónde están todas las operaciones y ahí se cruzan. Cando se detecta una coincidencia, los sientan en una mesa y se los quitan que se pongan de acuerdo. As veces pueden trabajar en conjunto y se no llegan a un acuerdo, el Centro tiene la capacidad para encomendar la investigación a un cuerpo sólo. Generalmente, siempre se llega a un entendimiento o se un tiene la investigación muy avanzada, e lo otro está empezando, pues que le entrega lo que tiene y lo apoya en lo que puede porque el tiene mucho más. Este órgano puede decidir sin que lo ministerio interfiera, aunque se la situación le supera, pues como depende de la Secretario del Estado de Seguridad, este tiene autoridad suficiente para decidir.</p> <p>En la lucha contra la ciberdelincuencia, lo principal órgano de coordinación es el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad.</p> <p>En materia de costas y fronteras y la inmigración irregular, hay concurrencia en tanto que nosotros somos los que vigilamos las fronteras pero las competencias em materia de emigración irregular y extranjería es de PN. “aramismo” (13min) esta todo bastante coordinado de tal manera que se la GC intercepta unos inmigrantes que entran por la costa, lo que hace es los intercepta, los identifica, avisa la PN y esta hace las diligencias y tramita los expedientes. Se hay falas puntuales se recurre a los órganos de coordinación, por ejemplo, el subdelegado, pero se es un problema a nivel nacional se recurre a el Gabinete de Coordinación y Estudios. Este Gabinete es un órgano de asistencia al Secretario del Estado de Seguridad que lo que hace sería dictar normas de carácter general.</p>
<p><i>Cuestione 5.1</i></p> <p><i>¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?</i></p> <p>Desde mi punto de vista, la existencia de la Policía Nacional y de la Guardia Civil debe valorarse de manera muy positiva, pues a pesar de la aparente complejidad del sistema, es preciso señalar que el mismo se encuentra plenamente interiorizado, tanto por la sociedad en general como por los distintos cuerpos policiales en particular. Además, es preciso señalar que el mismo posee importantes cualidades, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> – El dinamismo, pues la pluralidad de cuerpos fomenta la competitividad y obliga a huir de la rutina. – El equilibrio, dado que la diversidad de policías, dependientes de diferentes autoridades políticas, evita un exceso de concentración de poder. – La capacidad de generar sinergias, ya que existe la posibilidad de que cada cuerpo alcance una mayor especialización en determinados ámbitos competenciales.
<p><i>Cuestione 5.2</i></p> <p><i>¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?</i></p>

<p>Aunque el sistema policial español posee importantes ventajas, que ya han sido expuestas en la pregunta anterior, debemos ser conscientes de los aspectos controvertidos que también presenta el sistema policial descrito, como pueden ser una mayor dificultad de integración, mayores gastos, solapamiento de funciones o el incremento de las posibilidades de descoordinación en el ámbito operativo. Por ello es preciso continuar corrigiendo las posibles disfunciones mediante el establecimiento de los correspondientes mecanismos de coordinación.</p> <p>Como conclusión de lo expuesto hasta el momento, podemos señalar que un sistema policial plural como el español, plenamente interiorizado por la sociedad y que funciona con notables niveles de satisfacción y eficiencia, representa una mayor garantía para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y está en condiciones de prestar un mejor servicio a una sociedad democrática avanzada.</p> <p>Ventajas de la competición sería el dinamismo por que se tu estas solo, no compites con nadie, te relajas. Dista manera, se tú vas viendo como el otro cuerpo policial esta mejor valorado por la ciudadanía, pues que sirve de estímulo positivo para que la gente se motive y trabaje. Esas son las ventajas de la competitividad.</p> <p>Las desventajas es sobretudo la descoordinación. Ahora, con el tema del terrorismo y el atentado de 11 de marzo fue un punto de inflección muy importante. Antes, por culpa de esa competitividad se ocultaba información, había falta de colaboración y prácticas poco profesionales. Pero ahora con los órganos de coordinación que existen, la gente ya entiende que la colaboración es necesaria. Además, hoy las nuevas tecnologías te permiten disponer de herramientas informáticas con las que puedes coordinar las investigaciones. Ahora mismo, la existencia de dos cuerpos tiene más de positivo que de negativo.</p>
<p><i>Cuestione 5.3</i> <i>¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?</i></p>
<p>A este respecto concreto, cabe destacar los órganos de coordinación que ya han sido apuntados en la pregunta número 2. Concretamente el Gabinete de Coordinación y Estudios, la Comisión Ejecutiva de Coordinación, el Centro de Inteligencia contra Terrorismo y el Crimen Organizado, el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad, y la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.</p>
<p><i>Cuestione 6</i> <i>O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Seguranza Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judicial (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judicial pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?</i></p>
<p>La sociedad actual se caracteriza por ser una sociedad global, dinámica y cambiante. Del mismo modo, muchos de los riesgos y amenazas a los que los cuerpos policiales de los diferentes países tienen que hacer frente se caracterizan por su especial complejidad, su carácter transnacional, su mutabilidad e imprevisibilidad.</p> <p>En este contexto, el concepto actual de seguridad debe ser entendido de forma integral, englobando todas a aquellas capacidades que permiten que un cuerpo de seguridad pueda hacer frente de manera eficaz a los distintos riesgos y amenazas existentes, y entre las que se encuentran aspectos como la prevención y respuesta de conductas ilícitas, la información y la inteligencia, la investigación criminal, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la gestión de emergencias y catástrofes o la seguridad energética.</p> <p>En este sentido, una respuesta eficaz a fenómenos tan complejos como el terrorismo y el crimen organizado requieren que los cuerpos policiales dispongan de capacidades en materia de inteligencia e investigación criminal, pues estas permiten estar en mejor disposición para desarrollar otros cometidos de protección y seguridad de la ciudadanía.</p> <p>De manera similar, el disponer de fuerzas desplegadas en el terreno y que están en constante contacto con la ciudadanía y la realidad policial del día a día constituye una importante fuente de información para las unidades de investigación criminal, contribuyendo a que su labor sea más eficaz.</p> <p>Por todo ello, considero más eficiente un modelo en el que la Policía Judicial forme parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pues, como ya he comentado, ello contribuye a dar una respuesta más integral a los riesgos y amenazas en materia de seguridad.</p>

Entrevista ao Ex.mo Teniente Coronel Manuel López Silvelo (E21):

<p><i>Cuestione 1.</i> <i>Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?</i></p>
<p>El Derecho comparado muestra dos grandes tipos de sistemas policiales: el unitario o centralista y el llamado plural, complejo o descentralizado. Como notas características de cada uno de estos sistemas podemos destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema unitario o centralizado: Que engloba tanto a aquellos países donde existe un único cuerpo de policía –realidad poco común en el concierto internacional–, como la situación en la que, aun existiendo varios cuerpos, estos se hallan centralizados bajo la dependencia de una única administración. Como es lógico, este modelo responde a países de organización administrativa centralizada (Francia, Portugal, Italia). • Sistema complejo o descentralizado: En este punto se incluyen los países donde existen varios cuerpos que, además, dependen de diversas administraciones, como es el caso de España. Estos países presentan sistemas de administración descentralizada, bien a nivel federal (Estados Unidos, Alemania), bien a nivel local (Gran Bretaña). Dentro de este modelo no se pueden establecer rasgos uniformes, pero si hay que señalar que se acentúa el protagonismo de los distintos cuerpos policiales en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto territoriales como materiales, y la responsabilidad de las distintas administraciones en el mantenimiento de la seguridad pública.

Aunque se puedan detectar ciertos inconvenientes y aspectos negativos como su mayor coste económico; la mayor dificultad de integración y coordinación del sistema; determinados incrementos tanto de personal como de gasto en los cuerpos de seguridad o, incluso, el solapamiento de funciones entre ellos los argumentos expuestos permiten avalar la idea de que un sistema policial plural representa una mayor garantía para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de que está en condiciones de prestar un mejor servicio a una sociedad democrática avanzada.

Cuestione 2

Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?

La Constitución española estructura la organización territorial del Estado y las administraciones públicas según un modelo pluralista en el que se contemplan tres niveles: estatal o central, autonómico y local.

El principio fundamental que introduce la Superior Norma en materia policial es coherente con este modelo, de tal forma que se convierte en uno de los ejes vertebrales en la construcción efectiva del llamado Estado de las Autonomías.

En consecuencia, constitucionalmente se contemplan tres niveles verticales de policía: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de la Administración Central del Estado (en el Artículo 104 de la Constitución); las Policías de las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto prevea su creación (Artículo 149.1.29 de la Constitución) y las Policías Locales (Artículo 148.1.22 de la Constitución).

Este principio conlleva que cualquiera de los tres tipos de policías públicas, establecidas y garantizadas por la Constitución tiene asignado un núcleo esencial de funciones, sin que pueda entenderse la idea de que unas policías están subordinadas o son auxiliares unas de otras, sino que cada una de ellas tiene su propia autonomía funcional y sus competencias, cuyas raíces se encuentran en la garantía institucional de su propia existencia amparada por la Constitución.

Cuestione 3

Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?

El análisis de la delimitación de competencias entre la Policía Nacional y la Guardia Civil debe hacerse a la luz de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre la base de dos criterios:

- Desde un punto de vista territorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de dicha Ley Orgánica, según el cual la Policía Nacional ejercerá sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.
- Desde un punto de vista material, en función de las actividades concretas previstas para cada Cuerpo policial en los artículos 11 y 12 de la mencionada Ley Orgánica.

De esta forma, serán ejercidas específicamente por la Policía Nacional: La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes; el control de entrada y salida del territorio nacional; las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración; la vigilancia e inspección en materia de juego; la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; la colaboración y auxilio a las policías de otros países; y el control de las entidades y servicios privados de seguridad.

Mientras que serán ejercidas específicamente por la Guardia Civil: las derivadas de la legislación sobre armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones para evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola y forestal; y la conducción interurbana de presos y detenidos.

La distribución de las competencias específicas va desde razones históricas hasta razones propias de desarrollo normativo interno o desarrollo de las capacidades propias de cada una de las fuerzas. Entonces va desde razones históricas, a razones de oportunidad, a razones de capacidades y se va consolidando desde lo que era el concepto de fuerza de seguridad a otro de cuerpo de seguridad y tiene unas implicaciones filosóficas.

Cuestione 4

Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?

La existencia de diferentes cuerpos policiales puede dar lugar a ciertos solapes que hacen necesario crear y potenciar los mecanismos y órganos de coordinación precisos a cada nivel para llevar a cabo tres funciones primordiales: la primera, definir adecuadamente las políticas de seguridad; la segunda, materializar la coordinación operativa del servicio prestado por los cuerpos; y, por último, evaluar el funcionamiento de todos ellos.

Cada uno tiene su responsabilidad. Por ejemplo, uno vigila las costas y fronteras, y otro controla las entradas y salidas. Pero, si confluyen, porque además confluyen tanto en espacio físico como en determinadas cosinas, pero crea que hay los mecanismos de coordinación precisos para hacer frente a esa posibilidad de desencuentros que puede ocurrir por la mira confluencia de dos personas en el mismo espacio físico. La ley da una serie de competencias de una forma específica a un cuerpo y a otro, claro que pueden confluir y la realidad, el papel parece muy claro pero luego en el desarrollo del ejercicio del servicio normal, pues puede dar lugar a cuestiones que se tienen de resolver mediante los mecanismos de coordinación.

Sin ánimo de entrar en demasiados detalles, son muchas las áreas en las que pueden concurrir al mismo tiempo unidades y personal de los distintos cuerpos policiales.

Por ello, trataremos de exponer algunos de esos casos, fundamentalmente desde el punto de vista operativo, junto con la solución orgánica adoptada para hacer frente a las necesidades de coordinación en cada uno de los aspectos expuestos:

- La lucha contra el terrorismo o la criminalidad organizada que se coordina al máximo nivel de los órganos directivos del Ministerio del Interior y se materializa a través del Centro Nacional de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).
- La labor especializada en el ámbito de protección de las infraestructuras consideradas críticas para el normal funcionamiento de los servicios del Estado, de cuya coordinación se encarga el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC).

- La lucha contra la delincuencia, en general, y más específicamente contra ciertos fenómenos que causan una especial alarma social (violencia de género, grupos radicales violentos, acoso escolar, protección de colectivos desfavorecidos), cuya coordinación entre los Cuerpos de Seguridad del Estado se materializa en la Secretaría de Estado de Seguridad, fundamentalmente a través de la Comisión Ejecutiva de Coordinación, en el nivel estratégico, y del Gabinete de Coordinación y Estudios, en el nivel operacional.

- La necesidad de coordinación con los distintos cuerpos policiales que operan en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se lleva a cabo, en el nivel político superior, a través del Consejo de Política de Seguridad y, en el nivel operacional, a través de las diferentes Juntas de Seguridad; en el ámbito provincial, a través también de las correspondientes Juntas de Seguridad; y, a nivel municipal, a través de las Juntas Locales de Seguridad.

En todos esos órganos de coordinación, cada uno a su nivel, se reúnen representantes de todos los cuerpos policiales y se adoptan las decisiones oportunas para materializar las formas y procedimientos de colaboración entre todos ellos en los respectivos ámbitos territoriales.

- En materia de cooperación policial internacional, la coordinación se efectúa a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, dentro de la cual se integran la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional y la Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería; cada una de ellas con sus propias funciones que tienen relevancia en la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- Y, por último, dentro del ámbito concreto de la Policía Judicial encontramos órganos específicos de coordinación en esta materia, tanto a nivel nacional (Comisión Nacional de Policía Judicial) como a nivel provincial (Comisión Provincial de Policía Judicial).

Cuestione 5.1

¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?

Cuestione 5.2

¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?

Cuestione 5.3

¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?

Tal y como ya hemos señalado, la concurrencia de cuerpos policiales que operan en niveles tanto materiales como territoriales específicos implica, sin duda, una superposición de competencias policiales que puede dar lugar, como ha ocurrido en ocasiones, a lagunas, redundancias o falta de coordinación entre distintos cuerpos policiales con las consiguientes críticas y análisis negativos a estas disfunciones.

Pero hay elementos de los sistemas plurales sobre los que conviene hacer una reflexión. Todos los servicios policiales, a falta de estímulos externos, tienden normalmente hacia un desarrollo rutinario de su actividad. Una relativa competitividad policial en determinados ámbitos sobre los que existe una cierta superposición de competencias trae consigo un sistema más dinámico.

Para ello es necesario establecer mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación comparada, que pueda servir de estímulo para los funcionarios policiales. De este modo se potencia la actualización, la innovación y una gestión policial moderna que resulta difícil de concebir en el supuesto de monopolio o predominancia total de un solo cuerpo de policía cuya actividad no pueda ser contrastada.

El diseño de un sistema nacional de seguridad interior sobre la base de varios cuerpos ejerce un efecto equilibrador del poder y de control recíproco de las actuaciones llevadas a cabo por cada uno de ellos.

De este modo se puede hacer frente, con mayores garantías de éxito, a la lucha contra la corrupción policial y contra actos de encubrimiento corporativo, se facilita el control democrático de las fuerzas de policía y pueden establecerse con mayor facilidad las responsabilidades de funcionarios y políticos.

No podemos olvidar otros aspectos como la capacidad de generar sinergias entre todos ellos; la posibilidad de que cada cuerpo alcance una mayor especialización en ámbitos competenciales específicos; la mayor confianza que puede generar para el ciudadano un cuerpo policial próximo, con el que se sienta más identificado; o incluso, cuestiones históricas o meramente políticas que hacen necesaria la creación de un cuerpo policial.

Cuestione 6

O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Policía de Segurança Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judiciária (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judiciária pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?

El artículo 126 de la Constitución contempla la existencia de la función de Policía Judicial que “depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”.

La configuración de esta función en el ordenamiento jurídico español parte de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) y se completa con Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), la LOFCS y el Real Decreto Regulador de la Policía Judicial (RDPJ).

Con independencia de la pluralidad de autoridades y funcionarios obligados legalmente a cumplir, de forma genérica, las instrucciones de jueces, tribunales y Ministerio Fiscal en su tarea genérica de investigar los delitos y de perseguir a los delincuentes, la legislación de desarrollo de ese precepto constitucional ha dado como resultado que la Ley Orgánica del Poder Judicial señale que estas funciones deben de ser desarrolladas genéricamente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de los Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

La misma Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la existencia de Unidades específicas de Policía Judicial, que son aquellas que se dedican, con carácter exclusivo, a la práctica de actividades concretas de policía judicial.

Esta norma debe ser interpretada en concurrencia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el Real Decreto de Policía Judicial, que completan ese diseño en un sentido más restrictivo, definiendo una Policía Judicial Específica, formada por Unidades Orgánicas, de la cuales, por razones prácticas de especialización delictual, territorialidad, estabilidad, permanencia, exclusividad así como por imperativo legal, sólo pueden formar parte miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) y de las Policías Autonómicas.

Esta configuración de la policía judicial puede considerarse asentada sobre unos pilares históricos y sobre una base legal consolidada que proporciona una respuesta razonablemente eficaz y válida en este ámbito a las necesidades de la España del siglo XXI.

Partiendo pues de esa consideración, no se está en condiciones de valorar ni efectuar un análisis comparado de la eficacia y la eficiencia del modelo adoptado por la República Portuguesa que, basado en su propia configuración histórica, es fruto de su realidad social, jurídica y policial y cuya evolución dependerá del análisis crítico que sus propias autoridades lleven a cabo en cuanto a la capacidad de proporcionar una respuesta oportuna a sus propias necesidades.

Entrevista ao Ex.mo Comandante Iván Hormingos Martínez (E22):

Cuestione 1.

Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?

El modelo español es pluralista, a nivel nacional y territorial. La Constitución Española establece un estado autonómico, que tiene ciertas similitudes con un estado federal sin serlo. Establece 3 niveles de la Administración, la estatal nacional, la regional autonómica y la municipal. Además, la estructura administrativa española se basa en el territorio nacional, que se divide en 17 Comunidades Autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), 51 provincias y los municipios correspondientes, verificándose en alguna Comunidades Autónomas, por tradiciones históricas propias otras entidades como las veguerías o los concejos, normalmente de entidad supramunicipal.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a este marco y definido en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), se conforma con:

- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) dependientes del Gobierno de la nación.
- Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas: País Vasco, Navarra, Cataluña y Canarias.
- Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Cabe distinguir entre fuerzas y cuerpos de seguridad que son los formados por todas las policías, y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que se refiere únicamente a las fuerzas de seguridad de la Administración General del Estado.

La realidad muestra como este diseño se ha materializado en un sistema plural; razonablemente eficaz; aceptado mayoritariamente por el conjunto de la sociedad a la que sirve, tal y como demuestra el hecho de que, reiteradamente, las Fuerzas de Seguridad se encuentran entre las instituciones que más confianza ofrecen a los ciudadanos; y válido para un país democrático moderno, con pleno sometimiento de sus actuaciones a la ley y al control de los poderes del Estado.

Un sistema que, ante la eventual aparición de determinados aspectos controvertidos, establece mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación. Un sistema que está en disposición de garantizar un mejor servicio a la sociedad, al convertirse en motor generador de dinámicas de equilibrio y control recíproco; de sana competitividad en el desempeño de las funciones y de sinergias entre los actores llamados a tomar parte en esta crucial tarea. En definitiva, un sistema que se ha ido consolidando sobre los referentes de la complementariedad, la coordinación y la eficiencia.

Cuestione 2

Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?

Las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), descritos en la pregunta anterior, se coordinan a través de diferentes instrumentos, jurídicos y operativos. Se detallan a continuación:

– Entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE): existe la Secretaría de Estado de Seguridad como unidad administrativa superior que coordina y es el instrumento a través del cual se ejercita el mando del

Ministerio del Interior sobre estos cuerpos policiales. En su seno son numerosos los organismos de coordinación establecidos, desde genéricos como el Gabinete de Coordinación y Estudios como específicos o sectoriales como el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) [consultar un organigrama y funciones de la Secretaría de Estado de Seguridad en la web del Ministerio del Interior]. Además de lo anterior, a nivel territorial en el despliegue de estos cuerpos estatales, se coordina a los mismos a través de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (Zona de Guardia Civil y Jefatura Superior de Policía Nacional), y de los Subdelegados del Gobierno a nivel provincial. A nivel municipal no hay coordinación como tal ya que, como se analiza más adelante, el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se basa en el municipio como unidad mínima, por lo que cada uno de ellos está asignado a una sólo de estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (hay alguna excepción donde Guardia Civil se encarga de la seguridad de los extrarradios o polígonos industriales de algunos municipios de Policías Nacionales).

-Con las Policías de las Comunidades autónomas, a nivel regional/comunidad autónoma y a nivel Local, los organismos básicos de coordinación operativa son las denominadas Juntas de Seguridad (se regulan legalmente), que se denominan Locales para el nivel municipal. En estas juntas se reúnen con la frecuencia que se establezca los responsables de la seguridad de la entidad territorial que corresponda (para estas ver además lo regulado en el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad).

-Instrumentos jurídicos: todo lo anterior queda reflejado en el ordenamiento jurídico español, que trata de definir el marco de competencias y colaboración de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto a nivel estatal como regional de la coordinación de las policías locales es una competencia asignada a las Comunidades Autónomas.

-En el ámbito de la Policía Judicial en la que participan con diferente medida todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se establecen unos órganos de coordinación específicos, que son la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial y las Comisiones Provinciales de Coordinación de Policía Judicial, no habiendo a nivel de Comunidad Autónoma.

El Secretario del Estado de Seguridad es el coordinador de las FCSE, que son la GC y la PN. Cada una de ellas mandada por un director nacional y por cima tiene el Secretario del Estado de Seguridad que se ocupa de coordinar todo el cuerpo policial. Entonces en la estructura de Secretaría del Estado de Seguridad se colocan todos los órganos de nivel estatal que sirven para coordinar distintas actividades, donde esa coordinación es más imprescindible. Lógicamente, como hay regiones en España que tienen asumido la competencia de seguridad pública porque tienen Cuerpo Autonómico, el Secretario del Estado de Seguridad, además de coordinar los dos cuerpos estatales, en las materias que estas policías autonómicas ejercen de forma autónoma en su territorio, también las incorpora en su coordinación. El Gabinete de coordinación y estudios es el principal órgano que la Secretaría del Estado de Seguridad tiene.

Cuestione 3

Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, con ámbito de actuación en todo el territorio nacional son:

– La Guardia Civil: es un Cuerpo de Seguridad Pública de naturaleza militar y ámbito nacional, con estructura jerarquizada y dependiente del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, del Ministerio de Defensa en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar y de ambos conjuntamente en lo referente a la selección, enseñanza, armamento y despliegue territorial.

– Cuerpo Nacional de Policía: es un instituto armado de naturaleza civil y ámbito nacional, con estructura jerarquizada y dependiente del Ministerio del Interior.

La Ley Orgánica 2/1986 establece que las funciones generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.

d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.

e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.

f) Prevenir la comisión de actos delictivos.

g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

El ámbito territorial de ejercicio, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las responsabilidades anteriores es nacional a excepción de los territorios de las comunidades autónomas de País Vasco y Cataluña, con cuerpo policial propio, donde mantienen las de carácter específico que más adelante se explican.

En este ámbito, la citada norma recoge un criterio de distribución de las competencias enumeradas entre ambos Cuerpos estatales, de tal forma que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras que la Guardia Civil lo hará en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

La Policía Nacional

El mando superior de la Policía Nacional es ejercido por el Ministerio del Interior, a través del Secretario de Estado de Seguridad. El mando directo es ejercido por el Director General de la Policía, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad.

Su participación en la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana se materializa mediante el desempeño de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico y en particular a las previstas en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que completa el marco asignando a la Policía Nacional, en todo el territorio nacional, las siguientes funciones con carácter específico:

- a) La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los Pasaportes.
- b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia del Juego.
- e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- f) Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior.
- g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
- h) Aquellas otras que le atribuya la Legislación vigente.

Todas las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía están especialmente preparadas (respuesta organizativa) para las funciones que han sido creadas. Dentro del amplio abanico de actividades que se desarrollan, existen una serie de Unidades muy conocidas por los ciudadanos con características muy particulares, especialmente preparadas para prestar servicios en situaciones y/o condiciones complejas. Entre ellas destacamos: el Grupo Especial de Operaciones (G.E.O), los TEDAX-NRBQ, la Brigada de Investigación Tecnológica (B.I.T), la Brigada Central de Estupefacientes (B.C.E), la Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer, las Unidades de Intervención Policial (U.I.P), la Unidad de Caballería, la Unidad de Guías Caninos, la Brigada Móvil-Policía en el Transporte, la Unidad de Subsuelo y Protección Ambiental, las Unidades de Prevención y Reacción, las Unidades de Seguridad Privada, Medios Aéreos, la Unidad contra redes de inmigración y falsedades documentales (U.C.R.I.F), y la Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina (B.R.I.C).

La Guardia Civil

El mando superior de la Guardia Civil es ejercido por el Ministerio del Interior, a través del Secretario de Estado de Seguridad. El mando directo es ejercido por el Director General de la Guardia Civil, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad.

Su contribución a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana se materializa mediante el desempeño de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico y, en particular, a las previstas en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que completa el marco asignando a Guardia Civil, en todo el territorio nacional, las siguientes funciones con carácter específico:

- a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
- d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- f) La conducción interurbana de presos y detenidos.
- g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

La Guardia Civil es conocida también como “Benemérita”, desde la concesión de la Gran Cruz de la Orden Civil de la Beneficencia en 1.929, por los numerosos servicios desarrollados en atención y auxilio a los ciudadanos mediante la colaboración con los servicios de Protección Civil, la vigilancia del tráfico, protección de la naturaleza, rescate y ayuda en montaña y mar territorial y, en resumen, cualquier actuación que lleve al socorro, ayuda y protección de los mismos.

La Guardia Civil aplica el criterio de especialización (respuesta funcional) para contar con servicio y personal preparado para asumir el amplio abanico de actividades que desarrolla. Algunas especialidades, muy conocidas por los ciudadanos, se han convertido en señas de identidad de España en la actualidad. Entre ellas destacamos: Tráfico con la Agrupación de Tráfico; Protección de la Naturaleza con el SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza); Fiscal y Fronteras presente en los principales puertos y aeropuertos nacionales; Armas y Explosivos con el amplio despliegue de Intervenciones en este ámbito; Policía Judicial con unidades como la UCO (Unidad Central Operativa), el Laboratorio de Criminalística o su unidad de inteligencia; Información con la unidades que desarrollan la importante labor en la lucha contra el terrorismo nacional e internacional; y otras que permiten contar a la Benemérita con unidades especializadas en Montaña, Subsuelo, Desactivación de Explosivos y defensa NRBQ, orden público con sus unidades tipo GRS (Grupo de Reserva y Seguridad), seguridad en infraestructuras críticas, protección de personalidades y, en general, intervención en las situaciones y los ámbitos más diversos con unidades de alta preparación como la UEI (Unidad Especial de Intervención).

En mi opinión el modelo está consolidado y los cambios que se pudieran operar generarían una importante resistencia, además de generar la necesidad de volver a pulir despliegues y las propias organizaciones internas de los Cuerpos. Por ejemplo, un cambio de asignación territorial puntual no tendría un gran impacto, pero un cambio de criterio

que supusiera revisar todo el despliegue territorial sería muy complejo, dado que cada Cuerpos tiene un despliegue de infraestructuras de todo tipo (edificios, tecnologías, etc.) adaptado a la situación actual, además de los cambios organizativos subsiguientes en cuanto a encuadramiento y apoyos.

Desde el punto de vista funcional, que a priori sería más sencillo, tampoco estaría exento de complejidad y dificultades, ya que muchas funciones específicas o exclusivas por no decir que la totalidad de ellas, suponen un despliegue de personal especializado por todo el territorio nacional. Además, la necesidad de esta especialización del personal dificulta la asunción por otro Cuerpo de funciones si no cuenta con personal formado en las mismas. El cambio de personal es igualmente complicado dada la distinta naturaleza de ambos cuerpos, uno militar y otro civil.

Cuestione 4

Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?

La regulación actual de asignación de competencias entre Policía Nacional y Guardia Civil se basa en la Ley Orgánica 2/86 (LO 2/86), que contiene una redacción no excesivamente detallada, que requiere de interpretación. Por una parte el largo periodo de tiempo transcurrido desde su promulgación ha permitido que en la actualidad el modelo esté asentado sobre un “status quo” meridianamente aceptado con sus problemas pero consolidado.

A nivel territorial los solapes se minimizan al estar muy claro los límites de cada Cuerpo, si bien genera alguna dificultad menor el ejercicio de las competencias específicas del Cuerpo que no es el competente territorial (por ejemplo, las labores en materia de extranjería de Policía Nacional en municipio de Guardia Civil y las de Guardia Civil en materia de armas y explosivos en municipio de Policía Nacional, entre otras varias).

A nivel funcional la problemática es un poco mayor, ya que hay funciones que la LO2/86 recoge de forma genérica que en la práctica pueden confluir (ejemplo la actividad de control de entrada y salida de personas de territorio nacional de Policía Nacional y la vigilancia de fronteras y fiscal de Guardia Civil). En este sentido, como se ha indicado, se han ido constituyendo instrumentos de coordinación que han aclarado la problemática llegando a un “status quo” de entendimiento y colaboración

Cuestione 5.1

¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?

Contestado en la pregunta 1 y 2.

Cuestione 5.2

¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?

La competencia no es de por sí mala, ya que genera una mayor eficiencia y eficacia en la actividad diaria y una mayor exigencia (en sentido contrario cabría decir que los monopolios en ámbitos como la economía presentan muchas desventajas, por ejemplo). La concurrencia permite una mayor eficacia, debiendo vigilarse bien los niveles de gastos que genera la misma, esto es, la concurrencia permite asegurar mejor los resultados en caso de fallos o errores a cambio de un mayor gasto, por lo que la contención de ese gasto es la clave para la viabilidad del sistema (lo que se consigue en España).

Cuestione 5.3

¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?

Contestado en la pregunta 1 y 2.

Cuestione 6

O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Policía de Seguranza Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judiciaria (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judiciaria pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?

Lo dicho anteriormente, en cuanto a eficacia parece que un modelo de concurrencia con muchos actores permite a los tribunales una mayor capacidad de elección, mayores recursos y la posibilidad de alternativas (por ejemplo, ante investigaciones que deba llevar un cuerpo policial, pero se entienda que otro puede estar más especializado o ser más imparcial). Con un coste mayor y con la principal disyuntiva de asegurar la incuestionable dependencia de los mismos de los funcionarios de Policía Judicial en las investigaciones.

Esto es, el modelo de una Fuerza de Policía Judicial acredita mejor la dependencia de jueces al hacerla no sólo funcional sino orgánica. Pero esto limita la capacidad de actuar en la materia a ese Cuerpo, con las limitaciones de personal y medios que tenga. Dificulta la coordinación con la labor de seguridad ciudadana, tan relacionada con la investigación criminal, del resto de Cuerpos de Seguridad, y determina unos cometidos orgánicos que poco gustan al poder judicial.

El modelo español permite una mayor potencialidad de la función de Policía Judicial, al permitir a todas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su participación (en distinta medida), así como simplifica la coordinación con los cuerpos de seguridad ya que son los mismos que ejercen la función. El problema deriva de la “confianza” del Poder Judicial en la necesaria independencia de esos funcionarios, de la total dependencia funcional de ellos en investigaciones criminales y en la no injerencia de la cadena de mando orgánica en la misma. Este punto es clave, el modelo español es válido y eficiente en tanto en cuanto el Poder Judicial no tenga ningún atisbo de duda sobre esta dependencia funcional, que se convierte en la “espina dorsal” del modelo. En este sentido ha cobrado cierta relevancia en la problemática catalana la supuesta inacción de la Policía Autonómica en el cumplimiento de los mandatos judiciales como Policía Judicial, estando encausados los mandos del mismo por ese motivo.

Entrevista ao Ex.mo Coronel González (E23):

<p><i>Cuestione 1.</i> <i>Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?</i></p>
<p>El modelo policial en España es pluralista. Puesto que está establecido en la ley qué estructura las fuerzas de seguridad en España a tres niveles: hay una policía de nivel estatal, hay una policía de nivel Comunidad Autónoma (no hay en todas, pero tienen la posibilidad de constituirse) y, por último, una policía de entidades locales. Además, dentro del nivel estatal, hay dos fuerzas distintas. Entonces creo que entra en la definición de la pluralidad del modelo policial.</p> <p>Ventajas: va a tener una cantidad de personal. Las administraciones que están envoltadas en la constitución, en la portación de capacidades, en la portación de medios a la seguridad pública y lógicamente esto se puede llamar de facilidad o de una cuestión que hay que tener en cuenta que hay que tentar paliar puede ser lógicamente la posible substitución o atenuación de la posible falta de coordinación delante el establecimiento de mecanismos de coordinación a todos los niveles: tanto a nivel autonómico, como local, como estatal.</p>
<p><i>Cuestione 2</i> <i>Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?</i></p>
<p>Las entidades locales tienen la capacidad de criar cuerpos policiales propios. Las comunidades autónomas decurren de la legislación, se les permite la creación de policías autonómicas propias o incluso la inscripción de unidades de la policía estatal bajo la dependencia de la administración de autonómicas. Lo desde el punto de vista del estado, fuerzas distintas que tienen un nivel estatal con pleno de funciones a nivel nacional bajo la dependencia de autoridad gubernativa del Estado.</p> <p>Para la coordinación hay juntas de seguridad a nivel local y juntas de seguridad a nivel autonómico. Todas van a establecer y van a trabajar los diferentes actores para poder realizar actuaciones y tomar medidas por una forma de ser todo coordinado. Además, la dirección de todo el modelo te lo llevará la responsabilidad última, en estos términos de seguridad, el Ministerio del interior que será la que va a marcar esas posibilidades de hacer por ejemplo acuerdos con entidades locales para determinar los aspectos de seguridad pública.</p> <p>El secretario de Estado es el segundo en el ministerio de interior y puede ser una de las herramientas de coordinación. Solo coordina las policías locales en determinadas cosas y puede dar determinados aspectos de coordinación de policiales locales y de fuerzas de seguridad del Estado.</p>
<p><i>Cuestione 3</i> <i>Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?</i></p>
<p>Tenemos la ley de fuerzas y cuerpos de seguridad, en sus artículos 11 y 12 concretamente lo que establecen la división territorial cuando hay funciones comunes que se ejercen la GC en todo el territorio nacional incluso en el mar territorial excepto la función general, excepto en las capitales de provincia y algunas otras localidades que el Gobierno determine que son ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía que podemos llamar PN.</p> <p>Esto es cuanto a la distribución territorial de las funciones comunes. Lo hay otras funciones que son específicas de cada cuerpo que se ejercen de forma específica por cada cuerpo y esas competencias cada cuerpo lo ejerce en todo el territorio nacional.</p> <p>GC y PN pueden ejercer sus competencias específicas en las comunidades autónomas pero lo que pasa es que ahí los estatutos de autonomía pueden asignar determinadas competencias a las comunidades autónomas. Por ejemplo, se hay policías en las comunidades autónomas lo que puedes encontrar es un concurso de competencias. Así, tanto la policía autonómica como las fuerzas de seguridad del estado pueden hacer funciones similares. Las competencias específicas son nacionales salvo que alguna sea transferida para las autoridades autonómicas.</p> <p>No me crea que las competencias de las fuerzas de seguridad del Estado no pueden confluir porque la PN solo hace control documental como el pasaporte y toda la documentación personal de identificación y GC pues se encarga de todos no habilitados y controla quien pasa o controlar que no entra ningún que no está habilitado para eso.</p> <p>Entonces las dos fuerzas son complementarias.</p>
<p><i>Cuestione 4</i> <i>Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?</i></p>
<p>Yo no veo mucho problema. O sea, todo esto se solventa con los mecanismos de coordinación. Al nivel provincial están los subdelegados de lo Gobierno que son los responsables de seguridad pública, que son los que van a ejercer la propia coordinación y las propias juntas de seguridad y ahí es solventa el problema que puede haber.</p> <p>Se tienen una autoridad superior que puede decidir en caso de una posible coincidencia, aparte de eso, a nivel nacional hay todo o tipo de mecanismos de coordinación.</p>
<p><i>Cuestione 5.1</i> <i>¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?</i></p>
<p>Yo creo que es importante que existan dos fuerzas, eso da un plus de reforzamiento un poco de institucional o del Estado. No le quitaba ninguna de ellas.</p>
<p><i>Cuestione 5.2</i> <i>¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?</i></p>

Bueno, la competición puede servir de estímulo a que cada institución entente mejorar lo posible y no conformarse, tratando de cada vez hacer mejor su trabajo. Creo que son solo ventajas.
<i>Cuestione 5.3</i> <i>¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?</i>
Mecanismos de coordinación, creo son muchos y son los mismos que se van a encargar de coordinar los servicios. Tiene sus mecanismos propios y no hay ningún problema.
<i>Cuestione 6</i> <i>O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judicial (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judicial pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?</i>
Aquí en España todas las fuerzas de seguridad cumplen una función genérica de policía judicial, de auxilio a la justicia, en orden de descubrir y esclarecer delitos. Es claro que, dependiendo de una fuerza, dependiendo de la unidad, pues tiene una implicación mayor o menor. Si es cierto que una PJ propia de los tribunales son comunidades específicas de las FCSE. Creo que es bueno porque creo que facilita y permite una cercanía mayor a todas las unidades y no separa tanto la investigación con la prevención. Creo que conseguimos estar muy cerca de todo. Cualquier comandante de una Fuerza de Seguridad tiene esa calidad de PJ. No sea avaluar porque no conozco vuestro sistema, pero creo que el que tenemos funciona bien.

Entrevista ao Ex.mo Coronel Carlos Serrión Resa (E24)

<i>Cuestione 1.</i> <i>Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?</i>
El modelo policial español lo calificaría de complejo y asimétrico. Creo que no es comparable a cualquier otro modelo europeo ya que, partiendo de un modelo centralista y plural, como el francés o el portugués, con dos cuerpos que asumían la práctica totalidad de las competencias policiales, ha devenido, por la vía de las sucesivas reformas y sobre todo por el desarrollo del modelo autonómico en un modelo que yo califico de complejo y asimétrico. Complejo por cuanto se basa en una normativa muy diversa y de rango muy diferente y asimétrico porque se aplica de forma distinta dependiendo de la región de España en la que nos encontremos, por las diferentes competencias de las policías autonómicas. Este modelo, así concebido no tiene grandes ventajas sobre cualquier otro modelo centralista. La única que se puede considerar es el hecho de dar satisfacción a las aspiraciones políticas de determinadas regiones y un cierto acercamiento de las policías al ciudadano. Entre los inconvenientes más significativos conviene reseñar que la multitud de cuerpos provoca graves problemas de coordinación operativa y una desigual respuesta al ciudadano que, en ocasiones no sabe a quién acudir.
<i>Cuestione 2</i> <i>Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?</i>
Existe la GC y la PN como las dos Fuerzas de Seguridad del Estado con 85.221 y 68.728 agentes respectivamente. En el nivel autonómico hay las Policías Autonómicas en Cataluña – los Mossos D’Esquadra, País Vasco - Ertzaintza, Navarra – Policía Foral de Navarra, y Canaria – Cuerpo General Policía Canaria. Por último, existe las Policías Locales o Municipales que tienen 70.590 agentes. La coordinación es obligatoria segundo el artículo 3 de la LOFCS. Hay diversos mecanismos de coordinación: La Secretaría de Estado de Seguridad, que es un órgano superior del que depende otros órganos directivos, tiene como funcione el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y su coordinación. Los principales órganos de coordinación bajo la Secretaría de Estado de Seguridad son el Gabinete de Coordinación y Estudios, Inspección de Personal y Servicios para la Seguridad y el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, integrada por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma, en los términos que reglamentariamente se determinen. La Junta de Seguridad será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma. A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores civiles deberán informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados. En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial. La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente.

<p><i>Cuestione 3</i> <i>Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?</i></p>
<p>Análisis: En cuanto a la distribución de competencias entre los cuerpos de carácter nacional, me parece adecuada, responde a criterios históricos y aunque con matices, no supone un grave problema. El principal problema está con las Policías Autonómicas, que han ido asumiendo, cada vez más competencias, en ocasiones por la debilidad de gobiernos centrales débiles que necesitan el apoyo parlamentario de los partidos nacionalistas. Esto nos lleva, por ejemplo, a que una competencia como la Seguridad Vial esté fraccionada, según la Comunidad Autónoma en que nos encontremos, con el grave inconveniente que esto supone.</p>
<p><i>Cuestione 4</i> <i>Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?</i></p>
<p>Los principales problemas de solape, según mi opinión son los siguientes: Investigaciones de crimen organizado, ya que las organizaciones criminales no respetan las demarcaciones policiales. Delitos de tráfico de drogas y contrabando, por cuanto la Guardia Civil es el Resguardo Fiscal. Actuaciones en el mar territorial, donde Policía Nacional busca el apoyo de medios de la Armada o Vigilancia Aduanera.</p>
<p><i>Cuestione 5.1</i> <i>¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?</i></p>
<p>Considero bueno que existan dos fuerzas policiales a nivel nacional pues al tener una forma de trabajo y características completamente distintas, se complementan muy bien, constituyendo dos recursos distintos para el gobierno de la Nación.</p>
<p><i>Cuestione 5.2</i> <i>¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?</i></p>
<p>Esta sana competencia puede constituir un estímulo para mejorar en la respuesta que se da al ciudadano, tanto en la labor preventiva como en la investigadora</p>
<p><i>Cuestione 5.3</i> <i>¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?</i></p>
<p>La existencia de un mando común a nivel provincial (subdelegado del gobierno) como a nivel autonómico (delegado del Gobierno) y nacional (Secretario de Estado de Seguridad), con sus órganos correspondientes de coordinación, evitan y resuelven los conflictos de competencia que puedan existir.</p>
<p><i>Cuestione 6</i> <i>O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Policía de Seguranza Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judiciaria (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judiciaria pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?</i></p>
<p>He tenido la oportunidad de trabajar con la Policía Judiciaria en varias ocasiones. Se trata de un modelo distinto que, en mi opinión presenta ventajas e inconvenientes con respecto al modelo de especialistas en policía judicial que tenemos en España. La principal ventaja es la proximidad que tiene con las autoridades judiciales, lo que le otorga también mayores competencias que puede ejercer por delegación de la misma. El principal inconveniente es la coordinación con el resto de cuerpos policiales y la necesidad de continuidad en determinadas investigaciones. Aunque no lo conozco bien, creo que pueden surgir problemas en cuanto a qué investigaciones se pueden llevar a cabo por uno y otro cuerpo.</p>

Entrevista ao Ex.mo Tenente-Coronel José Luís Cano (E25)

<p><i>Cuestione 1.</i> <i>Basado en la doctrina de “Monet” sobre los modelos policiales y su división entre modelos monistas, dualistas y pluralistas, ¿cómo caracteriza el modelo policial español, identificando las principales ventajas y fragilidades?</i></p>
<p>En primero lugar, Monet es un señor que lo que hace es poner por escrito lo que ve. Intenta sistematizar lo que ve, lo que ve en Francia, España, Portugal, etc. Es una persona que lo que hace es escribir lo que ve. Bajo mi punto de vista, e, al contrario. Los sistemas de seguridad pública, tienen un origen histórico o un origen social. En España, probablemente similar a Portugal, el derecho público es el derecho público francés, o sea, napoleónico. Existe una grande influencia del derecho público francés en España de una parte. Y, de otra parte, existe una historia. Entonces, bajo mi punto de vista, la influencia del derecho público francés y la historia de España es lo que provoca que tengamos o modelo actual.</p>

A medios del siglo XIX existía un problema de seguridad pública muy grande en los caminos. Entonces lo que hace el Estado, es copiar el modelo de derecho público francés y criar una fuerza de militares veteranos que se dedican a hacer actividades de seguridad pública y que puedan dar respuesta al mayor problema de seguridad pública que tenía el siglo XIX. Eso es el nacimiento de GC.

Posteriormente, al crecer las ciudades y de manera análoga a existencia de un cuerpo nacional militar de seguridad pública, se van unificando y creando un cuerpo nacional de seguridad pública civil en las ciudades que se llama Policía Nacional.

Después de la dictadura de general Franco, tenemos un nuevo sistema con la constitución de 78. Esta constitución lo que hace es provocar la descentralización de las comunidades autónomas y la independencia de los municipios. Entonces este sistema se completa con la creación de policías autonómicas y con la existencia de policías municipales.

Podemos decir que en España lo que existe es un sistema pluralista, bajo mi punto de vista.

La principal ventaja de este sistema es la prevención. La seguridad pública en España desde los años 70 hasta año 2010 se ha caracterizado por una cuestión que es ETA (terrorismo vasco). Entonces, a nivel estratégico, quiere decir que, al existir un problema que es ETA, los políticos que se encargan del Ministerio del Interior, es su principal prioridad. Y como la lucha contra ETA, que es una lucha contra el terrorismo, lo que requiere es una unidad de los políticos, lo que se hace es que la seguridad pública no forma parte de la agenda política. Es decir, no hay un partido contra otro, pero si políticos hablando lo mismo idioma.

Pero después del año 2010, otra vez entra en la agenda política los problemas de seguridad pública. Estos son otra vez problemas políticos y los políticos hacen política con ellos.

Los problemas de seguridad pública que son fáciles de solucionar y que van a conseguir más medallas, va haber muchos cuerpos de seguridad que hacen un esfuerzo en eso. Entonces, esta es la ventaja. Vamos a decir, en las cosas más vistosas y de fácil solución, se va hacer el esfuerzo. Y las cosas menos vistosas o de difícil solución, no se van hacer lo esfuerzo. Por ejemplo, a pesar de PN tener responsabilidad en las ciudades, no hay patrullas preventivas en las ciudades de España.

La principal ventaja es esa. El principal inconveniente es la inflación policial. Es decir, el número de policías por cada mil habitantes se incrementa. De otra manera, el director de seguridad pública en España es la Secretaría del Estado de Seguridad, todas las policías dependen de él y están a sus órdenes. El so lo domina la plantilla de la Policía y de GC, y en parte la policía autonómica pero él no domina las policías municipales.

La inflación en el modelo policial es decir los policías dejan de patrullar las calles porque prefieren dedicarse a la criminalidad organizada o las unidades antidisturbios porque esto es más rentable. Y sacan policías de la seguridad ciudadana y los metían en las unidades antidisturbios o en la investigación criminal. Después los ciudadanos se quejan a su alcalde, que lo que hace es transmitir la queja al ministerio. Como el ministerio no hace nadie, el alcalde aumenta las plantillas de la policía local.

Cuestione 2

Teniendo en cuenta la división administrativa de España, ¿qué entidades policiales existen en los diversos circunsritos y como se coordinan entre ellas?

La LFCS establece normas de coordinación. Además, existen otros órganos de coordinación en el ministerio como el CITCO o el GCE. Entonces, supone que, en ordinario los territorios se tienen de coordinar en razón do que dice ese título de la ley y para otras cosas por ejemplo para la criminalidad organizada y el terrorismo se coordinan en el CITCO. Para cosas más normales de día a día hay las juntas de seguridad. Esta es la manera formal como se coordinan.

En España, la seguridad publica hay estado influida en la lucha contra ETA. Los mandos de los cuerpos de seguridad del estado si no se quieren coordinar es muy difícil y en la decisión de no coordinarme llevo a haber tiros. Entonces es muy difícil la coordinación si no se quieren coordinar.

Hay que entender a las carreras profesionales de cada fuerza. En la carrera profesional de la GC, si un militar no se quiere coordinar y pone las cosas difíciles, le pueden destituir y su carrera militar ya se queda estancada. En el ámbito de la policía, llegados a un determinado nivel ya pueden ter puestos de comandante teniente-coronel, coronel o general y volver a bajar. Entonces, en España, como los policías pueden ter puestos muy diversos, estos puestos se alternan. O sea, se me destituyen hoy, me pueden volver a dar este mismo puesto o uno mejor, mi carrera no se paraliza

Cuestione 3

Teniendo por base las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español – Policía Nacional y Guardia Civil – ¿de qué forma están distribuidas, territorialmente y por especialidades, las diversas competencias policiales entre la Guardia Civil y la Policía Nacional? ¿Cómo usted analiza esa distribución de competencias?

La manera que están distribuidas está en la ley de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Es una ley del año 86 y tiene una reminiscencia histórica. En los años 60 y 70, la GC era un cuerpo similar a GNR o a la Gendarmería francesa. Pero como motivo de la lucha contra ETA, GC ha desarrollado enormemente su capacidad de investigación criminal y de servicios de informaciones.

En el año 86, cuando salió la ley, es una reminiscencia do lo que había antes. El devenir histórico decía que, desde el punto de vista territorial, la GC estaba en el campo y la policía estaba en la ciudad. Por ejemplo, porque la GC se dedicaba al campo y la policía nacional se dedicaba a las ciudades, la policía nacional con la globalización del mundo empezó a demandar que hubiera enlaces de seguridad pública en el extranjero. Esto queda reflejado en la ley de 86 en que ellos lideran la cooperación internacional.

El control de las armas y explosivos, el control de los pasaportes, el control de las identidades, estas cosas desde el punto de vista del Estado moderno liberal, no lo tienen que hacer militares ni se quiere policías. Entonces estas reminiscencias tienen un pasado de un país autoritario.

<p>Para finalizar, en España tenemos dos niveles, las policías del estado y policías autonómicas. Existe dos elementos clave desde el punto de vista del político, que es el orden público y la investigación criminal. En el punto de vista del orden público, por ejemplo, en la Cataluña, hay policías autonómicas que están dispuestos a no obedecer a las normas, y encima son una policía armada que puede ir contra el Estado. Entonces uno de los elementos clave desde el punto de vista del Estado, es dominar el orden público. La otra cuestión es la investigación criminal desde una perspectiva concreta la corrupción. Aquí en España trascienden hace muchos años delitos de corrupción, incluso algunos en que hay políticos que están implicados.</p> <p>Entonces existen dos elementos clave en la distribución de competencias que es el orden público y la investigación criminal, que debería estar limpio cristalino y no se dejar manipular por nada.</p>
<p><i>Cuestione 4</i> <i>Considerando que la misión general de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integran tareas comunes y áreas de competencias exclusivas – tanto de la Guardia Civil, como de la Policía Nacional – a pesar de la división territorial, ¿qué solapes identifica y por qué, entre las áreas y misiones de ambas las fuerzas?</i></p>
<p>De todos los funcionarios que tienen un compromiso especial con el Estado, están los funcionarios uniformados: policías, bomberos, etc. Estés tienen un compromiso más específico que es vigilar el cumplimiento de las normas y tienen que obedecer a una jerarquía. Esto es lo que diferencia los policías de todos os otros, es el deber de cumplir la ley. La diferencia que tenemos nosotros en respecto al resto es que somos militares, es que juramos poner en riesgo la propia vida, incluso dala, en defensa del país y ejercer el poder militar que es n poder letal sobre otras personas. Lo que nos diferencia es que estamos dispuestos a morir, incluso llegando a matar.</p> <p>Los cuerpos de seguridad pública de naturaleza militar en teoría deberían ser el último recurso del Estado en tiempo de paz y deberían ser las organizaciones que se dedicasen a resolver los problemas de seguridad pública de mayor peligro. Pero esto no ocurre en situaciones normales.</p> <p>Ahora mismo, existen solapes y misiones de ambas fuerzas pero que en teoría debería existir la fuerza militar, la que se dedicasen a los problemas de mayor repercusión.</p> <p>Pues se nos corremos la ley de fuerzas y cuerpos de seguridad los solapes están claros, por ejemplo, nosotros somos el resguardo fiscal del Estado, vigilamos la aduana. Que quiere decir, que nosotros al paso de las personas por aduana vigilamos los equipajes y policía vigila la identidad. Hay veces que la policía con la identidad también vigila el equipaje de mano y a ellos no les corresponde eso.</p> <p>Las leyes obedecen a una voluntad política y la voluntad política obedece a una situación histórica y a un devenir de historia. Las leyes se cambian y aunque no se cambien la ley de fuerzas y cuerpos de seguridad que es la que establece los marcos de seguridad en España, dicen muchos políticos y GC que está superada. Pero claro, los que dicen eso dicen que hay que cámbiala, dicen que hay que cámbiala para tener más competencias.</p> <p>Em consecuencia, lo que hace el gobierno es no cámbiala.</p> <p>En España hay dos distribuciones de competencias entre las FCSE, la distribución territorial y la distribución funcional. En cuanto la distribución territorial lo que dice es que las capitales de provincia quien determina es el Estado. Entonces, en las capitales de provincia no hay duda. Los municipios que determine el Estado se supone que el espíritu de la ley es por la densidad de población en los municipios. Encontrase municipios que hay policía nacional como pueden ser municipios pequeños con 20mil habitantes o con 40 mil hab. Y tienes municipios que en verano se ponen 150 mil habitantes y está a GC. En definitiva, desde el punto de vista de territorial, hay algunas disfunciones y son por eso motivo, porque todo el mundo quiere lo fácil. Porque non estamos hablando de cuestiones de éxito, estamos hablando de cuestiones de responsabilidad.</p> <p>En lo que respeta la distribución material de competencias, hay algunas cuestiones sencillas.</p> <p>La policía ejerce la expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes. que bajo mi punto de vista podría ser una organización civil.</p> <p>También el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros lo tiene la PN y sin embargo el resguardo fiscal que es más amplio lo tiene la GC, por lo cual, en el mismo espacio, están los dos.</p> <p>Hay 3 sectores de la economía – el juego, la seguridad privada y las armas y explosivos, que intervienen la GC o la PN. Eso es una fuente de amiguismo y de corrupción y bajo mi punto de vista esas competencias deberían desaparecer desde el punto de vista de las fuerzas de seguridad.</p> <p>La conservación de la naturaleza y medio ambiente, de la misma manera que la PN tiene la droga porque estaba en las ciudades, la naturaleza es de la GC porque estaba en el campo. Ocurre que la PN también he criado policía media ambiental para investigar eso. Nuestra ley que conforma los ayuntamientos, los ayuntamientos a partir de un número de habitantes, tienen competencias en al medio ambiente pro las competencias son regulatorias. Ocurre que también las policías locales les han dado competencias en el medio ambiental.</p>
<p><i>Cuestione 5.1</i> <i>¿Considera importante la existencia de estas dos fuerzas, por qué?</i></p>
<p><i>Cuestione 5.2</i> <i>¿Qué ventajas e inconvenientes derivan de la competición entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado?</i></p>
<p>Si, hay competición en los servicios relevantes. Los jefes de GC y PN detectan que el sector de seguridad publica va tener mayor éxito para el político y para la sociedad y va a apostar por eso. Como tenemos una tradición de no nos coordinamos y que incluso pode haber tiros, pues vamos a ver ahí los contornos de la ley. Las dos principales áreas de competición son la investigación criminal y los grandes dispositivos.</p> <p>Se mejora el servicio, pero el inconveniente es si en España hay 50 mil policías para asumir todas sus competencias, 40 mil están concentrados en las áreas de mayor éxito y no hay policías suficientes en las compañías. El inconveniente es que no prestamos la misma vigilancia en los pueblos, en los lugares pequeños.</p>
<p><i>Cuestione 5.3</i></p>

¿Qué mecanismos/medidas de coordinación existen para evitar concurrencia y competición?

Los mecanismos son normas. Las normas valen si existe voluntad de cumplirlas. Desgraciadamente en España las organizaciones son capaces de pasar las normas a la torera. Es decir, ¿qué respeto tienen por la norma de coordinación un policía de la comisaría general de PJ? Se tiene 10 años de servicio sin cumplir las normas y encima le han premiado, va seguir haciéndolo. En España se ha dado más valor al beneficio personal que respetar una norma.

Cuestione 6

O modelo policial portugués, además de tener dos fuerzas de seguridad - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Policía de Seguranza Pública (PSP) – también tiene un servicio de seguridad específico e independiente, designado Policía Judiciaria (PJ), dependiente del Ministerio de la Justicia. Comparando con el modelo español, en el que especialidad de Policía Judiciaria pertenece a las dos fuerzas y cuerpos de seguridad, ¿Cual el modelo que le parece más eficiente y eficaz? ¿Y por qué?

Puede ser beneficioso tener más de un cuerpo por un de los maoríes problemas que tienen los Estados hoy en día que es la corrupción. Otro de los problemas, como en la Cataluña, es la policía autonómica no observar las normas. Entonces sería provechoso tener más de una policía que se dedicase al mismo.

El modelo español tiene cierta eficiencia en lo que respecta a la existencia de dos instituciones. No tiene eficiencia a lo que respecta la creación de policías autonómicas, pero sobre todo no tiene eficiencia en lo que respecta a lo que he llamado de inflación del modelo policial que es la saturación de las policías locales.

Como existen muchas administraciones y los políticos su principal misión es que les voten en las próximas elecciones, esto no se resuelve. En definitiva, sí que parece un modelo eficiente en lo que respecta dos fuerzas del Estado, no parece un modelo eficiente en lo que respecta que hay diferentes niveles de administración de policías. Si que las haya, pero deberían estar controladas por el Estado. Es decir, el Estado no se va a meter en cuestiones menores de policía local y Madrid, pero si en las grandes cosas.

ANEXOS

ANEXO A – Estrutura do Sistema de Segurança Interna

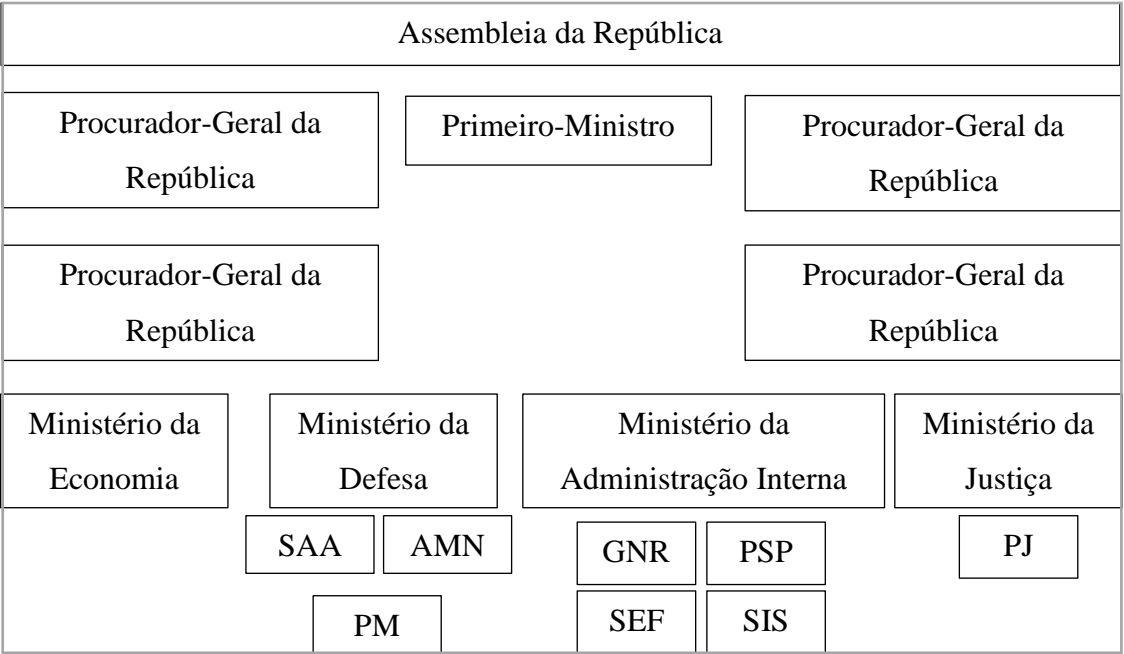


Figura 6 - Estrutura do Sistema de Segurança Interna
Fonte: Cruz (2014). Elaboração própria

ANEXO B – Estrutura do Ministério do Interior Espanhol

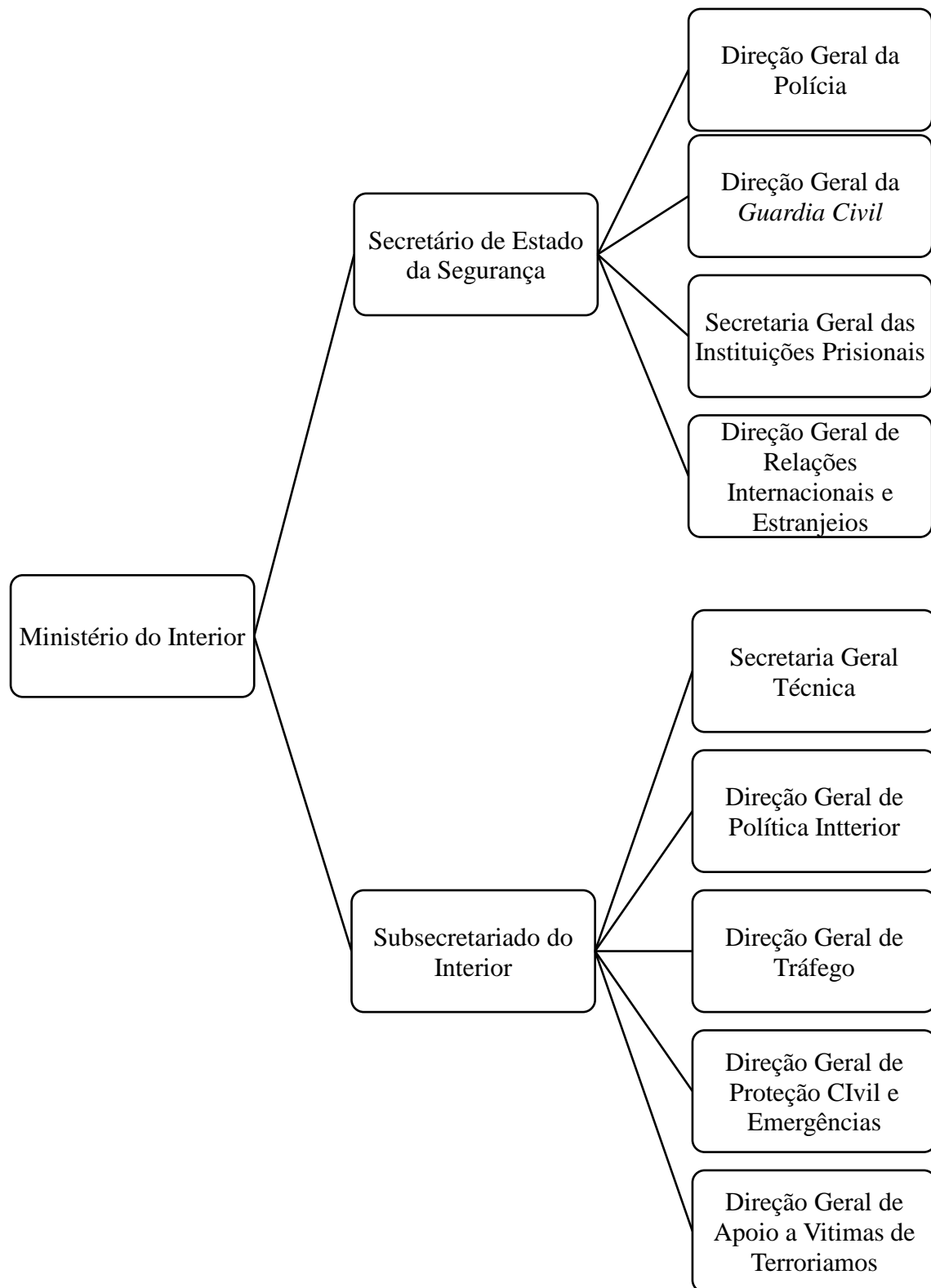


Figura 7 - Estrutura do Ministério do Interior
Fonte: *Real Decreto 770/2017* de 28 de julho. Elaboração própria.

ANEXO C – Estrutura da Dirección General de la Guardia Civil

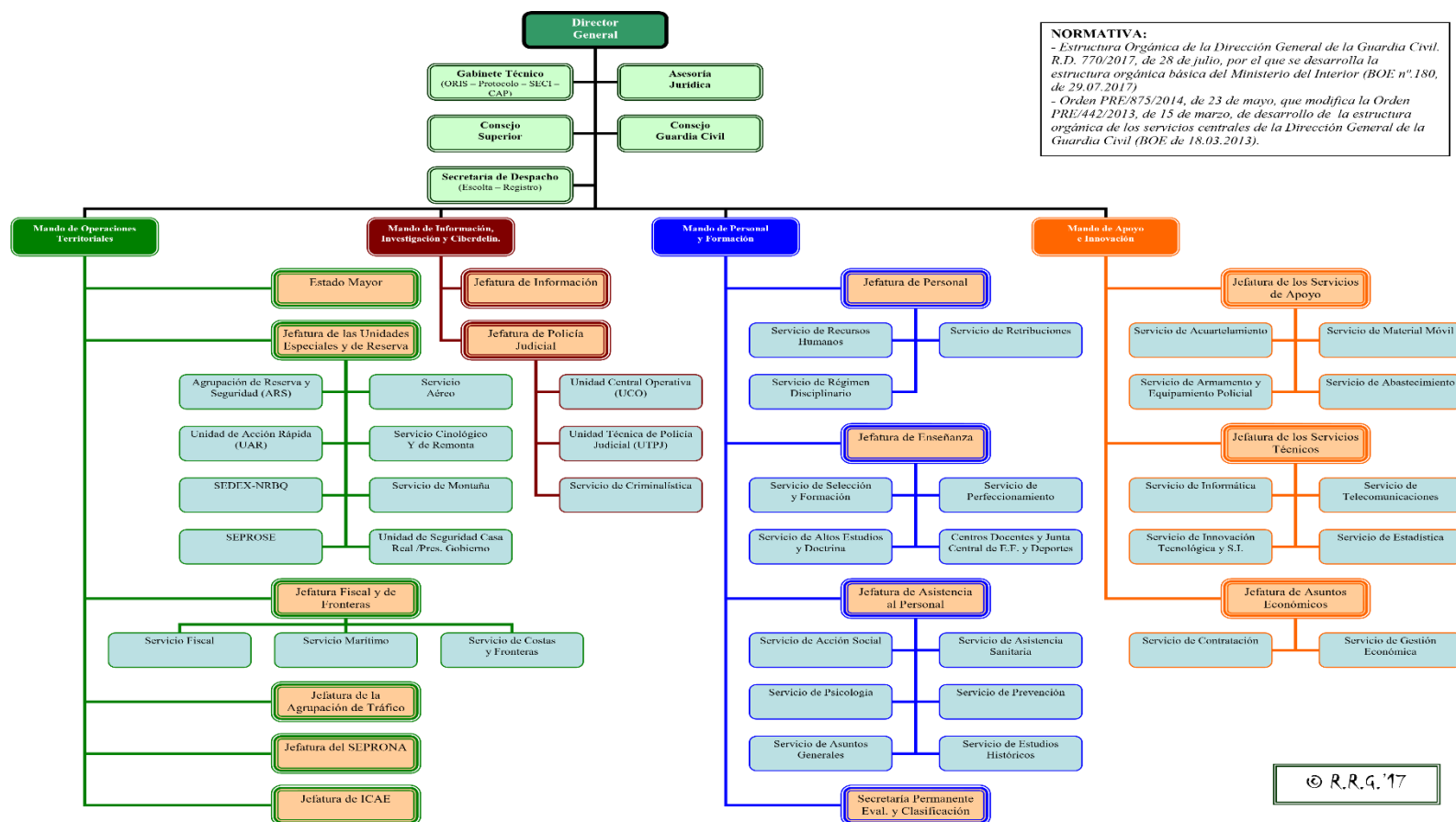


Figura 8 - Estrutura da Dirección General de la Guardia Civil
Fonte: Estado-maior da Guardia Civil

ANEXO D – Estrutura da *Dirección General de la Policía*

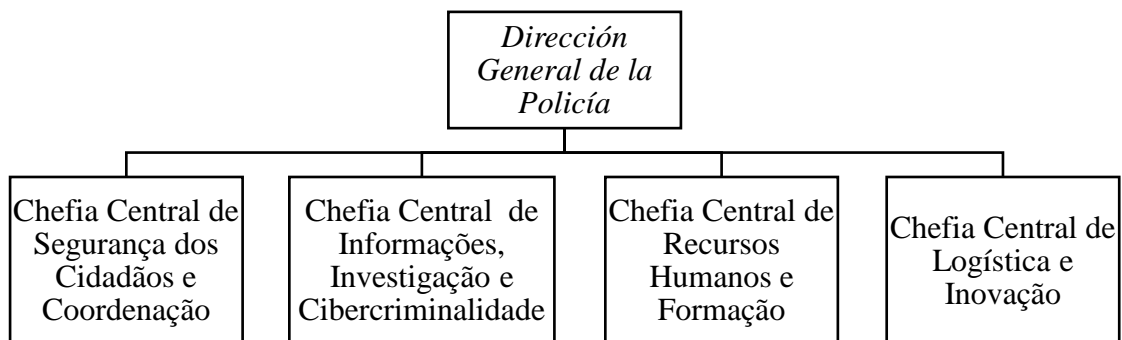


Figura 9 - Estrutura da *Dirección General de la Policía*
Fonte: Real Decreto 770/2017 de 28 de julho. Elaboração própria.

ANEXO E – Mapa de Espanha: zonas de responsabilidade

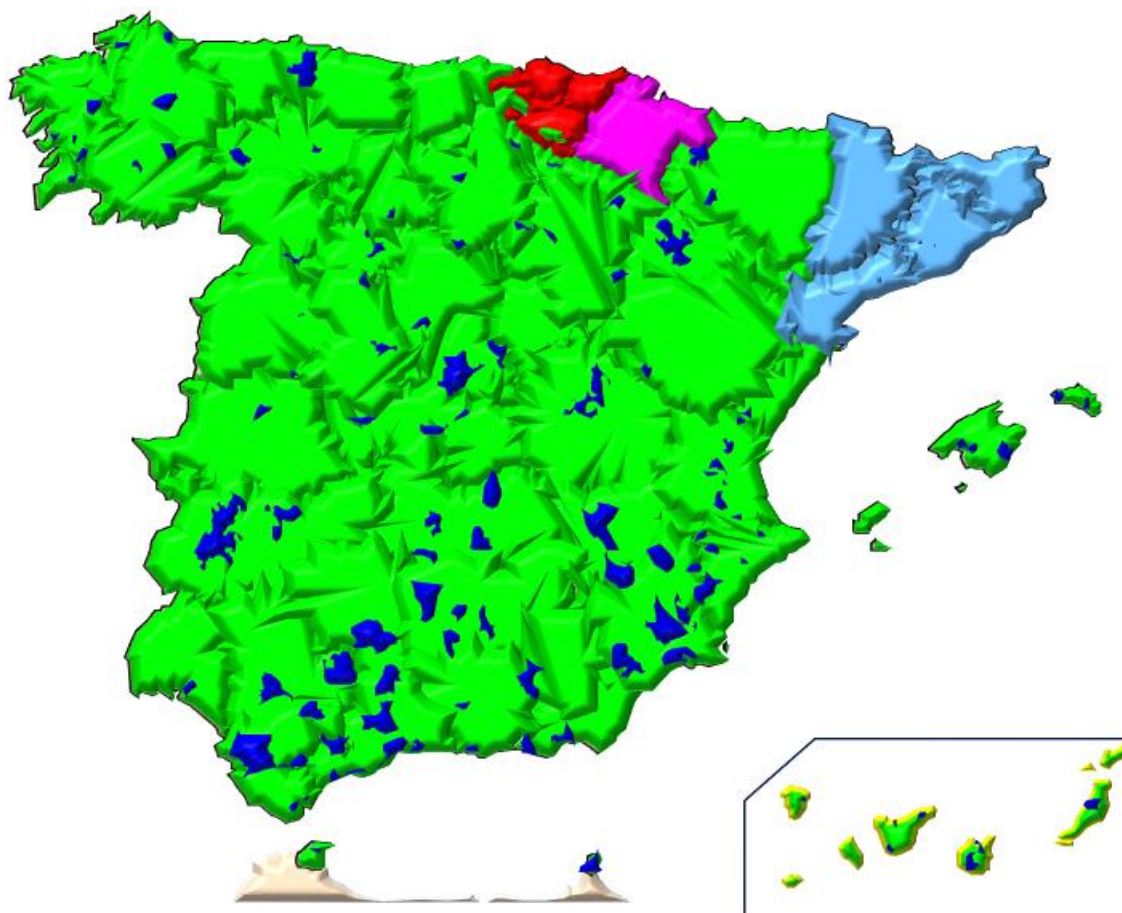


Figura 10 - Mapa de Espanha por zonas de responsabilidade
Fonte: Direção-Geral da *Guardia Civil*.

Legenda:

- - *Guardia Civil*
- - *Policía Nacional*
- - *Ertzaintza*
- - *Mossos D'Esquadra*
- - *Policía Foral*
- - *Cuerpo General de la Policía de Canaria*